

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

L'ÉVOLUTION
DU
RÉGIME REPRÉSENTATIF
VERS
LE RÉGIME PARLEMENTAIRE
DE 1814 A 1816

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Samedi 18 Mai 1929, à 14 heures

PAR

Pierre MARX

Président : M. GIDEL.

Suffragants } MM. MESTRE, Professeur.
J. BARTHÉLEMY, Professeur.



PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU & C^{ie}, Editeurs

14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13 (v°)

1929

*Tous droits de reproduction, traduction et adaptation, expressément réservés
pour tous pays*

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

L'ÉVOLUTION
DU
RÉGIME REPRÉSENTATIF
VERS
LE RÉGIME PARLEMENTAIRE
DE 1814 A 1816

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Samedi 18 Mai 1929, à 14 heures

PAR

Pierre MARX

Président : M. GIDEL.

Suffragants } MM. MESTRE, *Professeur.*
J. BARTHÉLEMY, *Professeur.*



PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU & C^{ie}, Editeurs

14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13 (v^e)

1929

*Tous droits de reproduction, traduction et adaptation, expressément réservés
pour tous pays*



L'évolution du régime représentatif vers le régime parlementaire de 1814 à 1816

INTRODUCTION

Toute grande Révolution s'analyse en une suite d'expériences condensées dans un délai très court. Une minorité énergique prétend substituer les effets de sa volonté agissante à l'œuvre des années. Les révolutionnaires croient pouvoir opérer comme les chimistes qui effectuent en quelques heures des synthèses que la Nature a mis des siècles à réaliser. Les lois qui régissent le monde physique sont simples et relativement faciles à découvrir ; celles qui constituent le domaine des sciences politiques, complexes et d'une investigation ardue. Les réactions psychologiques des êtres et des collectivités humaines ne se réduisent nullement à de simples phénomènes de laboratoire, comme l'aurait voulu la philosophie de Le Dantec, à la mode il y a une vingtaine d'années, jusqu'au jour où Bergson vint scientifiquement rappeler l'existence d'impondérables.

Ceux qui disposent de la force, mais non du temps, pour entreprendre la transformation brusque et complète d'une société, considèrent volontiers l'ensemble des gouvernés comme un simple matériel humain dont ils négligent les réflexes. La manifestation de ceux-ci est fatale. De là découlent ces contradictions qui jalonnent la marche de toute crise révolutionnaire, mouvement de flux et de reflux qui conduit d'un maximum d'innovations à un minimum de régression, marée équinoxiale qui fait surgir des formes nouvelles, retenues au siècle suivant, et qui laisse définitivement sur la plage le corps transfiguré de ce que l'on croyait définitivement disparu.

Les cahiers des Etats généraux de 1789 revendiquaient essentiellement la libération de l'individu et celle de la propriété. L'individu fut délivré des entraves corporatives et l'affranchissement de son activité professionnelle consacré par la loi des 2-17 mars 1791 et par la loi Chapelier du 14-17 juin 1791 (1).

En ce qui concerne la propriété, le but fut aussi immédiatement atteint : de la notion féodale du fief et de la censive, on passa sans transition à la conception romaine du « *dominium ex jure Quiritium* ». C'est même de ce fait que la Révolution se constitua un noyau solide de partisans qui transmirent ses idées dans la mesure où celles-ci étaient d'accord avec leurs intérêts.

(1) Voir PIERRE QUENTIN-BAUCHART, *La crise sociale de 1848*, chap. I, p. 1 à 8.

Sur le terrain des libertés publiques, la Révolution ne put réaliser les promesses faites. Elle proclama solennellement les droits de l'homme à plusieurs reprises : préambules de la Constitution du 3 septembre 1791 (déclaration des droits de l'homme et du citoyen) (1), du plan de Constitution girondine des 15 et 16 février 1793 (projet de déclaration des droits naturels civils et politiques des hommes) (2), de l'Acte constitutionnel du 24 juin 1793 (déclaration des droits de l'homme et du citoyen) (3), de la Constitution du 5 fructidor an III (déclaration des droits et des devoirs de l'homme et du citoyen) (4). La Constitution du 22 frimaire an VIII ne mentionne plus que quelques garanties contre les arrestations arbitraires (titre VII, art. 76 à 82) (5). La Révolution, dans laquelle il faut comprendre le Consulat et l'Empire, s'étendit, en réalité, de 1789 à 1814. Elle assura par des lois précises la liberté du commerce et de l'industrie, la liberté de la propriété, la liberté des cultes. Elle ne consacra jamais la liberté d'opinion.

C'est à la Restauration que revient l'honneur d'avoir donné, par une réglementation très restrictive et imparfaite, sans doute, l'existence juridique à la liberté de la presse inséparable du régime parlementaire.

La Révolution, en définitive, n'assura pas mieux la

(1) Voir le texte dans DUGUIT et MONNIER, p. 1 à 3.

(2) Voir le texte dans DUGUIT et MONNIER, p. 36 à 38.

(3) Voir le texte dans DUGUIT et MONNIER, p. 66 à 69.

(4) Voir le texte dans DUGUIT et MONNIER, p. 78 à 80.

(5) Voir le texte dans DUGUIT et MONNIER, p. 127 à 128.

séparation des pouvoirs, sauvegarde des droits de l'individu, que la liberté d'opinion. Au début, l'Assemblée constituante, pénétrée des idées de Montesquieu, conçut une séparation rigide à l'instar de la Constitution des Etats-Unis d'Amérique de 1787. En vain Mirabeau s'efforça-t-il de démontrer la nécessité d'une harmonie parfaite entre le Roi et l'assemblée et les inconvénients qui peuvent résulter d'un ministère suspect (AP. 1, VIII, 242). En vain railla-t-il l'interprétation dogmatique de la théorie des trois pouvoirs par les constituants, théorie qui « exactement analysée montrerait peut-être la facilité de l'esprit humain à prendre des mots pour des choses, des formules pour des arguments » (AP. 1, VIII, 243). En vain le grand orateur soutint-il ces deux données essentielles du régime parlementaire, droit pour l'Assemblée d'exprimer sa défiance aux ministres, droit pour le Roi de dissoudre l'Assemblée, et écrivit-il, dans une note à la Cour, datée du 18 octobre 1790 : « le Roi ne pouvait gouverner sans se coaliser avec le parti dominant ; un nouveau ministère, formé d'après l'impulsion de la majorité et secondé par elle, lui donnera cet avantage et lui fera reconquérir son influence » (1). Ce furent les théories exactement opposées à l'institution du régime parlementaire qui triomphèrent : la constitution du 3 septembre 1791 interdit au roi de choisir ses ministres parmi les membres de l'Assemblée nationale (titre III, chap. II,

(1) Louis MICHON, II.

section IV, art. 2) (1) et lui refusa le droit de dissolution (titre III, chap. I, art. 5) (2).

Ces deux dispositions ne furent peut-être pas étrangères à la chute rapide de la monarchie constitutionnelle de 1791. Après la Terreur et l'intermède du Directoire, le gouvernement passa de la confusion des pouvoirs au bénéfice du Législatif à la même confusion au bénéfice de l'Exécutif. Dépouillé des assises du droit divin, le despotisme de Bonaparte dut, pour se faire accepter immédiatement, imaginer une caricature de régime représentatif (constitution du 22 frimaire an VIII) (3). En fonction de ses victoires, Napoléon s'empressa de se débarrasser progressivement d'un maquillage constitutionnel qui ne lui convenait guère. Les sénatus-consultes organiques des 16 thermidor an X (4), 28 frimaire an XII (5), 28 floréal an XII (6), 15 brumaire an XII (7), 19 août 1807 (8) marquèrent les étapes de l'évolution d'une dictature voilée vers l'autocratie avouée. Le Tribunal trop indépendant fut supprimé au bénéfice du Corps législatif dont le rôle effacé est bien défini dans cet article officiel paru au *Moniteur* du 15 décembre 1808 : « Dans l'ordre de nos constitutions, après l'Empereur est le Sénat, après le Sénat est le Conseil d'Etat,

(1) DUGUIT et MONNIER (texte), 17.

(2) DUGUIT et MONNIER (texte), 7.

(3) DUGUIT et MONNIER (texte), 131 à 140.

(4) Voir textes DUGUIT et MONNIER, 131 à 140.

(5) Voir textes DUGUIT et MONNIER, 141 à 144.

(6) Voir textes DUGUIT et MONNIER, 145 à 165.

(7) Voir textes DUGUIT et MONNIER, 165 à 166.

(8) Voir textes DUGUIT et MONNIER, 167 à 168.

après le Conseil d'Etat est le Corps législatif... Ce serait une prétention chimérique et même criminelle de vouloir représenter la nation avant l'Empereur. Le Corps législatif, improprement appelé de ce nom, devrait être appelé Conseil législatif, puisqu'il n'a pas la faculté de faire des lois, n'en ayant que la proposition... Dans l'ordre de notre hiérarchie constitutionnelle, le premier représentant de la nation est l'Empereur et ses ministres, organes de ses décisions ; la seconde autorité représentante est le Sénat, la troisième est le Conseil d'Etat qui a de véritables attributions législatives ; le Conseil législatif a le quatrième rang » (1).

C'est encore l'œuvre de la Restauration d'avoir fait sortir le pouvoir législatif de l'ombre où l'avait relégué le despotisme impérial et institué un véritable régime représentatif qui a bientôt évolué vers le régime parlementaire « seule transaction possible entre la démocratie et l'hérédité » (2).

Essentiellement transactionnel, le régime parlementaire est périodiquement attaqué par les nouvelles générations. L'ardeur et la foi dans la vertu des principes, qui sont l'apanage de la jeunesse, s'accommodent mal d'une politique de perpétuel compromis, plus recommandable par ses résultats que par ses moyens.

A ses débuts, le régime parlementaire a révélé

(1) Cf. Eugène PIERRE, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, p. 53.

(2) J. BARTHÉLEMY, p. 12 (*loc. cit.*).

ses inconvénients. La corruption fleurissait sous Louis XVIII, sous Charles X et pendant la monarchie de juillet comme elle peut fleurir encore de nos jours. Le baron d'Haussez, ministre de la marine dans le cabinet Polignac du 8 août 1829, a pu dire : « nous avons le tarif des consciences, il n'était pas élevé, chacune n'étant guère estimée que ce qu'elle valait » (1). Les contradictions d'opinions relevées chez les mêmes hommes étaient aussi fréquentes qu'aujourd'hui : la permutation de doctrine entre les ultras et les disciples de Royer-Collard est demeurée classique. Les coalitions des extrêmes ne sont pas une invention moderne : le vote de l'adresse de 1821 consacra l'alliance de La Bourdonnaye avec le Général Foy, des « pointus » avec la gauche, des royalistes avec les jacobins.

L'étalage de ces tares ne paraît pas favorable au régime de cabinet, mais le favoritisme a existé sous tous les gouvernements et livrer des opinions libres à la publicité, c'est enregistrer leurs transformations parfois décevantes.

Aujourd'hui, à ces anciens griefs s'ajoutent de nouveaux sujets de mécontentement. On reproche à la politique parlementaire de paralyser ou d'énervier l'action de l'Exécutif. Sur ce point, une confusion est faite entre le régime parlementaire pur, régime d'équilibre entre deux prérogatives, qui a assuré, sans heurts irrémédiables, l'adaptation du pays aux

(1) Cf. J. BARTHÉLEMY, 307-308.

conditions économiques nouvelles déterminées par l'application des grandes découvertes du xix^e siècle, et le « parlementarisme », déviation du régime dans le sens de l'omnipotence de la Chambre des députés.

Devant ces critiques qui englobent sous le nom de régime parlementaire à la fois le système de séparation souple des deux pouvoirs, éprouvé par le temps, et sa déformation « parlementariste », « il peut être d'un certain intérêt de remonter aux sources et de rechercher l'origine des principes qui nous ont acheminés vers le gouvernement de cabinet « produit de l'histoire et non de la raison inventive » (1).

(1) ESMEIN, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Larose, 1896, p. 104.

CHAPITRE PREMIER

La Charte du 4 Juin 1814

La ruine du système économique de l'Ancien Régime, le triomphe de l'individualisme et de la propriété allodiale avaient accru le besoin d'autorité qu'éprouve toute société nouvelle pour consolider ses conquêtes. Napoléon s'empessa d'y pourvoir en remettant en honneur les principes de subordination hiérarchique et de centralisation de la monarchie absolue. Combinés avec les innovations révolutionnaires acceptables, ils ont donné naissance aux institutions fondamentales de notre Droit public : « notre administration date de l'Empire, notre politique date de la Restauration » (1).

Notre régime parlementaire, dont le développement et les déviations attestent la faculté créatrice de la coutume à l'époque actuelle, est sorti de la mise en œuvre du texte constitutionnel le plus bref, élaboré depuis 1789, de la Charte du 4 juin 1814 comprenant un court préambule et soixante-seize articles concis (2).

Charte constitutionnelle : l'acte désigné par un terme féodal, évoquant la concession de franchises populaires, joint à une épithète empruntée à la

(1) J. BARTHÉLEMY, p. 1 (*loc. cit.*).

(2) DUGUIT et MONNIER, p. 183 à 190.

langue de la Révolution accuse un caractère transactionnel et sanctionne « des sacrifices réciproques à la réconciliation commune » (1).

C'est l'expression d'une politique dominée par les nécessités de l'heure et tempérée par l'esprit de prudence politique qui eût été qualifiée soixante-quinze ans plus tard d'opportunisme. Les constitutions rédigées par les disciples de Jean-Jacques-Rousseau ont été éphémères. La constitution empirique de 1814 est à la base d'un régime qui, après des vicissitudes et une éclipse totale de 1848 à 1860, dure depuis plus d'un siècle et a subi l'épreuve de la guerre mondiale et des crises subséquentes.

L'octroi de la charte constitutionnelle de 1814 ne fut nullement l'exécution d'un plan prémédité par Louis XVIII dans l'exil d'Hartwell et inspiré par l'enthousiasme qu'aurait fait naître dans l'esprit du Roi le spectacle du fonctionnement des institutions anglaises.

Fruit des circonstances et non acte de foi, la Charte était la formalité nécessaire pour caractériser nettement l'attitude des Bourbons (2). Son étude est inséparable de celle du milieu où elle fit fleurir la liberté à l'ombre du trône héréditaire (3).

(1) J. BARTHÉLEMY, p. 12 (*loc. cit.*).

(2) Cf. J. BARTHÉLEMY, p. 8 ; BARANTE, *Souvenirs*, II, 39 ; GUIZOT, *Mémoires*, I, 35.

(3) Cf. BARANTE, *La vie de M. Royer-Collard*, discours prononcé à la distribution des prix aux élèves des Collèges de Paris, I, p. 331.

§ 1^{er}. — La situation de la France et les aspirations constitutionnelles en 1814. — La constitution sénatoriale du 6 avril 1814. — La déclaration de Saint-Ouen.

Après la capitulation signée par le maréchal Marmont le 31 mars 1814 (1), une proclamation de Schwarzenberg, rédigée par Pozzo di Borgo, est affichée sur les murs de Paris. Pozzo avait d'abord écrit : « cherchez dans l'autorité légitime le terme de la guerre ». Le tsar Alexandre avait rectifié : « Parisiens, vous connaissez la situation de votre patrie, la conduite de Bordeaux..... les dispositions véritables de vos concitoyens. Vous trouverez dans ces exemples le terme de la guerre étrangère et celui de la discorde civile ; vous ne sauriez le chercher ailleurs ». Bordeaux avait, le 12 mars, accueilli en triomphe le duc d'Angoulême et son maire, bonapartiste en 1813, dans une proclamation, remercié « les Anglais, les Espagnols et les Portugais de s'être réunis dans le midi de la France, comme d'autres dans le nord, pour remplacer le fléau des nations par un monarque frère du peuple » (2).

Le 1^{er} avril, le Sénat impérial, réduit à soixante-quatre membres sur cent quarante, et présidé par Talleyrand nomme un gouvernement provisoire composé de Dalberg, Jaucourt, Beurnonville, Montesquiou et Talleyrand (AP. 2, XII, 7).

Le 2 avril, sur la proposition du républicain Lam-

(1) Voir Henri HOUSSAYE, 1814, p. 532.

(2) CHARLÉTY, *La Restauration (Histoire contemporaine de Lavisse, tome IV)*, p. 4.

brechts, le Sénat conservateur prononce la déchéance de Napoléon et de sa famille et, le 3 avril, vote un décret longuement motivé, portant déchéance de l'Empereur et abolition des droits d'hérédité établis dans sa famille « considérant que, dans une monarchie constitutionnelle, le monarque n'existe qu'en vertu de la constitution ou du pacte social ; que Napoléon Bonaparte..... a déchiré le pacte qui l'unissait au peuple français, notamment en levant les impôts..... autrement qu'en vertu d'une loi..... » (1) (AP. 2, XII, 9-10).

Le Corps législatif réunissant soixante-dix-sept députés, adhère immédiatement à cet acte (BL 5^e série, I, n° 9, p. 9) et les grands corps constitués de Paris, tribunaux, Cour des comptes, Conseil d'Etat demandent le rétablissement des Bourbons.

Le gouvernement provisoire, installé dans la chambre à coucher de Talleyrand, ne délibère pas régulièrement. Le 3 avril, il lance deux proclamations, l'une au peuple, l'autre à l'armée pour annoncer la fin du régime impérial. La dernière proclamation, rédigée par Fontanes, Grand Maître de l'Université napoléonienne, invite les soldats à refuser l'obéissance « à un homme qui n'est même pas français (BL 5^e série, I, n° 12, p. 13).

Une Commission sénatoriale composée de Lebrun, Barbé-Marbois, Tracy, Emery et Lambrechts rédige un projet de constitution, d'accord avec le gouvernement. Ce travail est expédié en deux jours (4 et 5 avril).

(1) DUGUIT et MONNIER, p. 177-178.

Lebrun déclare même qu'il est inutile de présenter un texte nouveau et sort de sa poche la constitution de 1791. L'abbé de Montesquiou fait remarquer aux commissaires que le pouvoir constituant n'appartient qu'au roi : « Qui êtes-vous, qui sommes-nous ? dit-il au rapporteur Lambrechts. Qui vous a donné le droit de parler au nom du roi ? Où sont vos pouvoirs ? Où sont les miens ? Une Constitution sans la nation et sans le roi ; voilà, je crois, la chose la plus étrange qui se soit jamais faite » (1).

Le gouvernement présente au Sénat les bases d'une constitution le 5 avril : une nouvelle Commission réunit Vilmar, Cornet, Abrial, Fabre (de l'Aude), Grégoire, Garat et Lanjuinais. Elle arrête le texte qui, le 6 avril, est voté à l'unanimité par le Sénat (AP. 2, XII, 12) et le 7 par le Corps législatif (AP. 2, XII, 13).

La Constitution sénatoriale du 6 avril 1814 (2) pose les principes suivants : rétablissement du gouvernement monarchique et héréditaire de mâle en mâle par ordre de primogéniture (art. 1) ; déclaration que le « peuple français appelle librement au trône de France Louis Stanislas Xavier de France, frère du dernier roi et après lui les autres membres de la maison de Bourbon dans l'ordre ancien » (art. 2) ; concours du roi, du Sénat et du Corps législatif à la formation de la loi (art. 5) ; publicité des séances du Sénat (art. 8) et du Corps législatif auquel est donné

(1) Mémoire de l'abbé de Montesquiou à Louis XVIII, publié par le *Moniteur* du 15 avril 1815. — Cf. DUVERGIER DE HAURANNE, II, 96.

(2) DUGUIT et MONNIER, p. 179 à 182.

le droit de discussion (art. 11) ; possibilité pour les ministres d'être membres de l'une des deux Chambres (art. 14) ; immunité parlementaire (art. 13).

La convocation du Corps législatif cesse d'être la prérogative exclusive de l'Exécutif, conformément à l'article 75 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X (1). L'article 10 de la constitution du 6 avril 1814 dispose que « le Corps législatif s'assemble de droit chaque année le 1^{er} octobre ».

L'article 21 énonce, sous une forme encore incomplète quant à la responsabilité ministérielle, les caractères essentiels du gouvernement de cabinet : « la personne du roi est inviolable et sacrée. Tous les actes du gouvernement sont signés par un ministre. Les ministres sont responsables de tout ce que ces actes contiendraient d'attentatoire aux lois, à la liberté publique et individuelle, et aux droits des citoyens ».

L'article 29, subordonnant la proclamation du Roi des Français à l'acceptation solennelle de la Constitution est inadmissible pour Louis XVIII. D'autre part, l'article 6, visant les intérêts particuliers des sénateurs et le maintien de leurs dotations, a jeté le discrédit sur l'acte du 6 avril.

Après l'abdication de Napoléon à Fontainebleau (11 avril), le Sénat défère le gouvernement provisoire au comte d'Artois avec le titre de lieutenant-général du royaume (14 avril, BL 5^e série, I, n^o 43, p. 41).

Louis XVIII refuse de recevoir à Hartwell le duc

(1) DUGUIT et MONNIER, p. 139.

de La Rochefoucauld-Liancourt, envoyé par Talleyrand pour plaider la cause de la constitution sénatoriale, et déclare à Londres, le 20 avril, que « c'est aux conseils du prince-régent, au glorieux pays, à la confiance de ses habitants qu'il attribuera toujours, après la divine Providence, le rétablissement de sa maison sur le trône de ses ancêtres » (1).

Une députation du Corps législatif venue à Compiègne, le 29 avril, enterre la Constitution en ces termes : « Par Votre Majesté vont être cimentées les bases d'un gouvernement sage et prudemment balancé. Votre Majesté ne veut rentrer que dans l'exercice des droits qui suffisent à l'autorité royale et l'exécution de la volonté générale, confiée à ses paternelles mains, n'en deviendra que plus respectable et plus assurée » (2).

Le parti royaliste, représenté par le Conseil de Monsieur, les ministres de l'entresol, Terrier de Montciel, le marquis de la Maisonfort et le baron de Vitrolles, aurait désiré que le Roi annonçât simplement qu'il rentrait dans l'exercice plein et entier de sa souveraineté ; Talleyrand et Pozzo di Borgo que, tout en prenant l'initiative de la constitution, il promit de la jurer.

Louis XVIII tient essentiellement à ce que la constitution nouvelle ait, dans la forme comme au fond, le caractère d'une concession royale (3).

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 128.

(2) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 130.

(3) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 131.

Le 2 mai, une transaction est conclue à Saint-Ouen : le Sénat, le gouvernement provisoire et les ministres viennent déposer aux pieds du roi l'hommage de leur respect et de leur dévouement (AP. 2, XII, 23). Talleyrand déclare en présentant le Sénat : « Une charte constitutionnelle réunira tous les intérêts à celui du trône et fortifiera la volonté première du concours de toutes les volontés. Vous savez mieux que nous, Sire, que de telles institutions, si bien éprouvées chez un peuple voisin, donnent des appuis et non des barrières aux monarques amis des lois et pères des peuples » (1).

Le même jour, le Roi, dans sa déclaration dite de Saint-Ouen, prend les engagements suivants : adoption d'une constitution libérale sagement combinée, avec la collaboration d'une Commission choisie dans le sein des deux Chambres et « mise sous les yeux » du Sénat et du Corps législatif convoqués le 10 juin — maintien du gouvernement représentatif avec deux chambres, Sénat et Chambre des députés, des libertés publiques, de l'inviolabilité de la propriété, du libre consentement de l'impôt, de l'égalité civile — inamovibilité et indépendance de la magistrature.

Le texte fait allusion à la responsabilité pénale des ministres : « les ministres responsables pourront être poursuivis par une des chambres législatives et jugés par l'autre » (2).

(1) VILLÈLE, *Mémoires*, I, 253.

(2) DUGUIT et MONNIER, p. 182.

§ 2. — L'opinion publique. — Les controverses sur les théories constitutionnelles. — Benjamin Constant. — L'Ecole de Burke. — Chateaubriand.

La contribution des théoriciens à une œuvre positive ne doit être ni négligée ni exagérée. Leur rôle est « celui de tambours battant la charge. Jamais ils ne décident de la victoire. Le plus souvent ils se bornent à traduire en constructions juridiques des aspirations nées en dehors d'eux » (1).

Pendant que les officiels rédigent les actes du 6 avril et du 2 mai, une large controverse s'engage entre les publicistes sur les théories constitutionnelles.

Aux deux pôles de l'opinion, les querelles de 1789 sont reproduites en 1814. Grégoire, dans une brochure du 17 avril, critique l'article 10 de la constitution sénatoriale qui donne au Roi le droit de dissoudre le Corps législatif. Les royalistes purs, reconnaissant l'utilité des corps intermédiaires, demandent le rétablissement des Parlements et réduisent la théorie constitutionnelle à cette maxime de l'Ancien régime : « La loi fondamentale du royaume veut que le souverain commandement réside dans la personne d'un seul et l'obéissance dans les autres » (2).

Une étude substantielle de Benjamin Constant « Réflexions sur les Constitutions et la distribution des pouvoirs », parue le 24 mai, pose les principes du droit constitutionnel moderne. L'auteur, négligeant les lois

(1) J. BARTHÉLEMY, p. 3 et 4 (*loc. cit.*).

(2) Cf. DUVERGIER DE HAURANNE, II, 138, 139.

fondamentales du royaume, nie l'existence d'une constitution française éprouvée par le temps « constitution tellement oubliée qu'il faut des recherches pour la découvrir..., sujet des disputes des antiquaires... objet d'érudition qui aurait dans l'application pratique tous les inconvénients de la nouveauté » (1).

Après avoir rappelé les libertés et les droits auxquels ne peut porter atteinte aucun gouvernement populaire ou royal, liberté individuelle, liberté religieuse, liberté du commerce et de l'industrie, droit d'être jugé par des pairs, institution du jury, Benjamin Constant, reprenant les théories classiques du XVIII^e siècle, s'ingénie à les adapter à une monarchie constitutionnelle organisée suivant la formule anglaise : irresponsabilité du monarque héréditaire, responsabilité des ministres révocables.

Aux trois pouvoirs, Benjamin Constant ajoute un quatrième : le pouvoir royal, pouvoir neutre distinct de l'exécutif qu'il réprime au besoin par la destitution des ministres, du législatif dont il tempère les écarts par la dissolution de la chambre élue, du judiciaire par l'exercice du droit de grâce. « Les trois pouvoirs sont trois ressorts qui doivent coopérer, chacun dans sa partie, au mouvement général ; mais quand ces ressorts dérangés se choquent, s'entrecroisent ou s'entravent, il faut une force neutre, en quelque sorte, qui les remette à leur place. Cette force ne peut pas être dans l'un de ces ressorts, car elle lui servirait à détruire les autres ; il faut qu'elle soit en

(1) Cf. DUVERGIER DE HAURANNE, II, 140.

dehors, qu'elle soit neutre. La monarchie constitutionnelle a ce grand avantage qu'elle crée ce pouvoir neutre dans la personne du Roi... Voyez comme la constitution anglaise emploie le pouvoir royal à mettre fin à toute lutte dangereuse et à rétablir l'harmonie entre les autres pouvoirs. L'action du pouvoir exécutif, c'est-à-dire des ministres, est-elle irrégulière, le roi destitue le pouvoir exécutif. L'action du pouvoir représentatif devient-elle funeste, le roi dissout le corps représentatif » (1).

Benjamin Constant, en ce qui concerne la formation de ce corps représentatif, préconise les élections directes, la gratuité des fonctions de l'élu et légitime le cens électoral en ces termes : « lorsque les non-propriétaires ont des droits politiques, de trois choses il en arrive une : ou ils ne reçoivent l'impulsion que d'eux-mêmes, et alors ils détruisent la société, ou ils reçoivent celle de l'homme ou des hommes au pouvoir et ils sont des instruments de tyrannie, ou ils reçoivent celle des aspirants au pouvoir, et ils sont des instruments de faction » (2).

Fruit de la première expérience du suffrage quasi universel institué par le décret du 11 août 1792 (3), la thèse de Benjamin Constant prophétise les résultats de la seconde expérience qui sera faite en application du décret du 5 mars 1848 (4).

(1) BENJAMIN CONSTANT, *Réflexions sur les Constitutions*, dans LABOULAYE, *Cours de politique constitutionnelle*, I, 176, 177.

(2) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 142.

(3) DUGUIT et MONNIER, p. XXVI.

(4) DUGUIT et MONNIER, p. XCIV.

Il n'existe aucun lien de dépendance entre le suffrage universel et le régime parlementaire. Benjamin Constant repousse le premier et adopte tacitement le dernier, en dégageant et en justifiant les deux dispositions caractéristiques qui équilibrent ce régime.

D'une part, c'est le droit de dissolution, prérogative de l'Exécutif : « la dissolution des assemblées n'est point, comme on l'a dit un outrage aux droits du peuple, c'est au contraire, quand les élections sont libres, un appel fait à ses droits en faveur de ses intérêts..... Entre une assemblée qui s'obstinerait à ne faire aucune loi, à ne pourvoir à aucun besoin et un gouvernement qui n'aurait pas le droit de la dissoudre, quel moyen d'administration restera-t-il ? Or quand un tel moyen ne se trouve pas dans l'organisation politique, les événements le placent dans la force... Sans la faculté de dissoudre les assemblées représentatives, leur inviolabilité est une chimère » (1).

D'autre part, c'est la sanction politique de la responsabilité ministérielle dont le Parlement doit être souverain juge : « Un ministre peut faire tant de mal, sans s'écarter de la lettre d'aucune loi positive, que, si vous ne préparez pas des moyens constitutionnels de réprimer le mal et de punir, ou d'éloigner le coupable (car il s'agit beaucoup plus d'enlever le pouvoir aux ministres prévaricateurs que de les punir), la nécessité fera trouver ces moyens hors de la constitu-

(1) BENJAMIN CONSTANT, *Cours de politique constitutionnelle*, I, 34.

tion elle-même... (1). La confiance dont un ministre jouit ou la défiance qu'il inspire se prouve par la majorité qui le soutient ou qui l'abandonne. C'est le moyen légal, c'est l'expression constitutionnelle. Il est superflu d'en chercher une autre » (2).

Des idées analogues sont exprimées dans une brochure attribuée à Boyer-Fonfrède et intitulée « Des avantages d'une constitution libérale ».

En face de Benjamin Constant et des libéraux, qui posent les premiers jalons sur la route qui conduira au régime parlementaire, se dresse l'école semi-politique semi-religieuse de Joseph de Maistre qui, à la suite de Burke, expliquant les erreurs de la Révolution par la théorie du préjugé et de la prescription (3), soutient la thèse des constitutions non écrites.

Par opposition à Thomas Payne qui, en 1793, prétendait qu'une constitution n'existait pas, à moins qu'on ne pût la mettre dans sa poche, Joseph de Maistre avait affirmé « qu'aucune loi véritablement fondamentale et constitutionnelle ne peut être écrite et que, si elle est écrite, elle est nulle » (4).

Ces idées soutenues par le vicomte de Bonald inspirèrent deux publications remarquables.

La première de Ducancel, intitulée « De la constitution non écrite du Royaume de France » mentionne au nombre de huit principes fondamentaux qui ont survécu à toutes les révolutions cette définition de

(1) BENJAMIN CONSTANT, *Cours de politique constitutionnelle*, I, 74.

(2) BENJAMIN CONSTANT, *Cours de politique constitutionnelle*, I, 89.

(3) Cf. Cours de M. GIDEL, 1926-1927.

(4) Cf. DUVERGIER DE HAURANNE, II, 145-146.

la loi : la loi est le vœu du monarque accueilli par les représentants de la nation (1). Aussi la dictature impériale ne devait-elle pas trouver dans l'auteur un irréductible adversaire. Il déclare d'ailleurs que « Napoléon a plus duré que les gouvernements précédents parce qu'il a reconnu et proclamé la plupart des principes constitutants en l'an VIII, en l'an X, en l'an XII ».

La seconde publication, « Constitution du temps » (2) émane d'un anonyme. Il reconnaît que dans un Etat libre le monarque tient ses droits de la volonté nationale. La science politique consiste à déterminer à quels signes se manifeste cette volonté : « Est-ce par le Suffrage universel ? L'égalité superficielle semble le conseiller. Mais tandis que la multitude est assemblée, il ne serait pas plus sage de lui donner à résoudre un problème de géométrie ; elle en serait plus capable que de résoudre les problèmes si compliqués, si difficiles qui constituent la science politique. Il est vrai que le système représentatif vient en aide et que, pour choisir un représentant, il faut moins de capacité que pour diriger soi-même ses affaires. Mais comme l'ont dit avec raison les radicaux de la Révolution, la volonté représentée n'est plus la volonté réelle, c'est seulement la volonté présumée... » (3). Le souverain essentiel est la raison. Où trouver l'interprète de la raison nationale ? Ce n'est pas dans les volontés

(1) Cours de M. GIDEL, 1926-1927.

(2) Cours de M. GIDEL, 1926-1927.

(3) Cf. DÜVERGIER DE HAURANNE, II, 147-148.

passagères et mobiles d'un peuple, mais dans la forme que le temps lui a donnée, dans les maximes transmises de race en race, dans les mœurs et coutumes au moyen desquels tous les intérêts ont pris un commun équilibre. De là découlent les conclusions suivantes : le gouvernement légitime d'un pays est celui auquel un long temps a accoutumé le peuple ; les institutions, familles, maximes consacrées par le temps sont nos représentants les plus sûrs et les plus fidèles ; rien n'est plus sage que de se confier au monarque dont la famille règne depuis plus de mille ans, d'en faire son représentant et son législateur ; rien n'est plus funeste aux libertés que ces constitutions profanes inventées par des analystes pour dispenser des mœurs natives et nationales. L'auteur termine en suppliant Louis XVIII de rejeter « toutes les combinaisons pédantesques qui veulent tracer leurs lignes géométriques entre la soumission des enfants et l'autorité paternelle » (1).

Dans les milieux politiques où l'on envisage la Restauration comme le définitif triomphe de l'Ancien régime dans la lutte engagée avec la Révolution, comme l'ultime victoire qui doit porter tous ses fruits, les promesses libérales contenues dans la déclaration de Saint-Ouen sont critiquées sans ménagements. A propos de la responsabilité des ministres qui pourront être poursuivis par une des chambres législatives et jugés par l'autre, Villèle écrit le 20 mai

(1) Cf. DUVERGIER DE HAURANNE, II, 149-150.

1814 : « Cela est fort beau en théorie, mais sera je crois, sujet à de graves inconvénients parmi nous... L'exemple de nos voisins ne dit rien en faveur de cette institution chez nous... Pourrez-vous, dans vos discussions parlementaires, attaquer les ministres du Roi, comme on le fait en Angleterre, sans manquer à ce que toute la nation et vous-même sentez qu'il est dû de déférence et de respect à celui dont ils ont suivi les ordres ?... Gardons les institutions qui nous conviennent, ayons la sagesse et la noble fierté de croire qu'elles sont aussi bonnes pour nous que celles de nos voisins le sont pour eux ; et ne nous croyons pas plus qu'eux réduits à aller chercher hors de chez nous le modèle de notre Constitution... Faisons au régime qui nous gouvernait avant la Révolution les changements..... que le temps nous indique, rétablissons tout ce qui est susceptible d'être rétabli, soyons sobres d'innovations... La déclaration du Roi qui nous occupe est calquée presque en entier sur la constitution déjà proposée par le Sénat, cette œuvre n'est donc pas celle du Roi, c'est celle d'un corps qui, comme toute la France le sait, n'avait point qualité pour le faire.....

Les institutions politiques ne se jettent point au moule et ne peuvent être fondées sur la théorie ; nous en avons fait une assez longue expérience. Revenons à la constitution de nos pères.... Les parties de notre organisation qui ont souffert nous coûteront moins à réparer que les nouvelles institutions ne coûteraient à établir ; l'opinion publique et l'expé-

rience commandent la première de ces mesures et se réunissent pour faire rejeter les autres » (1).

Par une ironie de la destinée, les royalistes purs qui, en 1814, adhèrent avec enthousiasme à la doctrine de l'omnipotence du chef de l'Etat exposée dans la brochure de Ducancel et dans la « Constitution du temps », devenus majorité à la Chambre de 1815, seront les premiers à battre en brèche la prérogative royale et à répandre dans l'arène politique les germes d'un régime parlementaire que d'autres feront fleurir.

Alors que des partisans de la monarchie envisagent son retour comme une simple résurrection du passé, ce qui les amènera, un an plus tard, à abandonner leurs principes pour agir, Chateaubriand s'efforce de mélanger jusqu'à les confondre la vieille foi royaliste et l'amour des libertés nouvelles, de consolider le trône par les conquêtes de l'esprit moderne. L'intention du Maître se révèle dans le premier pamphlet qu'il publie le 30 mars 1814 : « De Buonaparte et des Bourbons ». C'est au nom des libertés violées que Chateaubriand s'élève contre l'Empire : « le corps législatif a osé parler une fois et il a été dissous... » (2). Lorsque Buonaparte chassa le Directoire, il lui adressa ce discours : nous voulons la République, la République assise sur les bases de l'égalité, de la morale, de la liberté civile et de la tolérance politique...

... Aujourd'hui, homme de malheur, nous te prenons par tes discours..... Tu voulais la République et tu

(1) VILLÈLE, *Mémoires*, I, appendice, 504, 505, 506, 509.

(2) CHATEAUBRIAND, *Mélanges politiques, Œuvres complètes*, IX, 193.

nous as apporté l'esclavage. Nous, nous voulons la monarchie assise sur la base de l'égalité des droits, de la morale, de la liberté civile, de la tolérance politique et religieuse..... Nous rentrons enfin dans nos droits par le malheur »... (1).

Le pamphlétaire de 1814 annonce le théoricien de 1816. Royaliste pur dont les doctrines sont plus voisines de celles de Benjamin Constant que de celles de Bonald, Chateaubriand occupe une place à part dans le mouvement doctrinal contemporain de l'élaboration de la charte.

§ 3. — L'élaboration de la Charte

Louis XVIII, installé aux Tuileries le 3 mai 1814, signe, le 6 mai, une ordonnance convoquant le Sénat et le Corps législatif pour le 31 mai et constitue, le 13 mai, son premier ministère composé de cinq anciens fonctionnaires de Napoléon, Talleyrand (affaires étrangères), Baron Louis (finances), Malouet (marine), Dupont (guerre), Beugnot (direction de la police) ; d'un membre royaliste du gouvernement provisoire, Montesquiou (intérieur) ; d'un émigré, Ferrand (direction des postes). La dignité de chancelier est rétablie au profit de Dambray, ancien avocat-général au Parlement de Paris. Le ministère de la maison du roi échoit au favori de la Cour d'Hartwell, le duc de Blacas.

(1) CHATEAUBRIAND, *Mélanges politiques, Œuvres complètes*, IX, 202, 203.

Une Commission est chargée de préparer l'Acte constitutionnel. Elle comprend trois ministres, commissaires royaux, Ferrand, Beugnot, l'abbé de Montesquiou ; neuf sénateurs, Barbé-Marbois, Barthélemy, Boissy-d'Anglas, Fontanes, Garnier, Pastoret, Sémonville, maréchal Serrurier et Vimar ; neuf membres du Corps législatif, Blanquart de Bailleul, Bois-Savary, Chabaud-Latour, Clausel de Coussergues, Duchesné de Villevoisin, Duhamel, Faget de Baure, Félix Faulcon et Laîné.

Le Roi donne la présidence de la Commission au chancelier Dambray. Beugnot remplit les fonctions de secrétaire. Louis XVIII décide que les délibérations resteront secrètes. Ainsi Talleyrand, le ministre le plus en vue qui, aux yeux de l'Europe, fait figure de chef de gouvernement et qui a été pendant quelques jours le médiateur nécessaire entre la génération nouvelle et la vieille dynastie, n'est pas admis à connaître le pacte qui doit les unir (1).

Ce sont d'abord les trois Commissaires royaux seulement qui se concertent pour prendre connaissance des trente et un articles du programme dressé par l'abbé de Montesquiou.

La première réunion générale a lieu le 22 mai. Il est décidé que le principe de l'hérédité monarchique figurant à l'article 1^{er} de la constitution sénatoriale du 6 avril ne sera point formulé, parce que ce principe est antérieur à l'acte même que l'on prépare.

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 157 (*op. cit.*).

La question est jugée presque sans débat ; seul, Fontanes, profitant de l'occasion de mettre aux pieds de la légitimité royale toutes les fleurs de sa rhétorique, combat des idées que personne ne défend dans une de ces harangues pompeusement vides dont il a le secret : « Un pouvoir supérieur à celui des peuples et des monarques fit les Sociétés et jeta sur la face du monde des gouvernements divers... Le sage les respecte et baisse la vue devant cette auguste obscurité qui doit couvrir le mystère social comme le mystère religieux... ». Ces belles choses se disent à huis-clos devant vingt et un commissaire dont la plupart, comme Fontanes, ont déjà servi deux ou trois gouvernements (1).

Les articles relatifs à la liberté religieuse sont vivement discutés. Un premier texte défendu par Fontanes est ainsi conçu :

ART. 5. — La religion catholique, apostolique et romaine est la religion d'Etat.

ART. 6. — Néanmoins chacun professe sa religion avec une égale liberté et obtient pour son culte une égale protection.

Boissy-d'Anglas et Chabaud-Latour, protestants l'un et l'autre, combattent cette rédaction. L'abbé de Montesquiou et Ferrand n'interviennent pas dans les débats. Une transaction aboutit à intervertir la règle et l'exception dans le document définitif :

Art. 5. — Chacun professe sa religion avec une

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 159 (*loc. cit.*).

égale liberté et obtient pour son culte la même protection.

Art. 6. — Cependant la religion catholique, apostolique et romaine est la religion de l'Etat.

L'article 8, concernant la liberté de la presse, est aussi l'objet d'une discussion animée. Fontanes déclare « qu'il ne se regarderait jamais comme libre là où la presse le serait » et Beugnot affirme qu'aucun membre de la commission ne peut supposer que la liberté de la presse implique celle des journaux quotidiens. Soutenu par Barbé-Marbois, Laine, Boissy-d'Anglas et par Félix Falcon en ces termes : « Donner la liberté de la presse, c'est changer une pique en plume », le principe libéral posé dans le projet de l'abbé de Montesquiou est adopté. Une modification à laquelle la commission n'attache qu'une importance secondaire est seulement introduite. Le texte primitif portait : « Les Français ont le droit de publier et de faire imprimer leurs opinions, en se conformant aux lois qui doivent *prévenir et réprimer* les abus de cette liberté ». Sur une remarque de Beugnot qui signale un pléonasme dans l'association des verbes « *prévenir et réprimer* », l'article 8 est adopté avec cette rédaction définitive : « *Les Français ont le droit de publier et de faire imprimer leurs opinions, en se conformant aux lois qui doivent* » RÉPRIMER » les abus de cette liberté » (1).

La différence essentielle entre la réglementation

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 161-162.

préventive et la réglementation répressive des libertés publiques — qui occupera une si grande place dans l'histoire intérieure de la Restauration — reste absolument inaperçue au cours de cette délibération.

L'article 9, proclamant l'inviolabilité des propriétés y compris « celles qu'on appelle nationales » n'est adopté que grâce à une insinuation de Beugnot, laissant croire que l'article 10 — qui prévoit « l'expropriation par l'Etat, pour cause d'intérêt public légalement constaté, mais avec une indemnité préalable » (1) — pourrait être applicable aux émigrés.

L'article 12 (abolition de la conscription) est adopté sans débat ; mais Félix Faulcon fait ajouter cette phrase dans le texte définitif : « Le mode de recrutement de l'armée de terre et de mer est déterminé par une loi ».

L'article 14, qui énumère les attributions du Roi, chef suprême de l'Etat, ne soulève aucune objection. Nul n'aperçoit la portée dictatoriale de la dernière proposition : « Le Roi..... fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et pour la sûreté de l'Etat ».

L'article 16 (« Le Roi propose la loi ») provoque l'intervention du Sénateur Garnier, critiquant les dispositions qui placent à la fois dans la main royale l'initiative des lois et leur sanction. L'abbé de Montesquiou réplique que Louis XVIII considère le droit d'initiative exclusive comme un des plus beaux

(1) Voir les textes des art. 5, 6, 8, 9 et 10, DUGUIT et MONNIER, p. 185.

fleurons de sa couronne et qu'il ne veut pas s'en dessaisir.

Sur la suggestion du Sénateur Vimar, Ferrand, d'accord avec Beugnot, soumet un texte donnant aux Chambres « la faculté de supplier le Roi de proposer une loi sur quelque objet que ce soit, et d'indiquer ce qu'il leur paraît convenable que la loi contienne ». Ainsi est adopté à l'unanimité l'article 19, qui, sous une forme humble et modeste, renferme, à l'état latent, toutes les possibilités de l'initiative parlementaire, dont la majorité de la Chambre Introuvable tirera si grand parti comme moyen de pression sur l'Exécutif. Louis XVIII, aussi soucieux des apparences du pouvoir, des formules rappelant l'ancienne grandeur des Rois qu'indifférent aux réalités de la vie constitutionnelle (1), fait annoncer par ses commissaires « qu'il persiste à ne rien relâcher du droit d'initiative, mais que, dans l'article adopté, il voit une reconnaissance de sa prérogative royale plutôt qu'un empiètement » (2).

La commission décide que les propositions émanées de l'initiative parlementaire seront discutées en comité secret et ne pourront être envoyées à l'autre chambre par celle qui les aura adoptées qu'après un délai de dix jours (art. 20). L'article 21 consacre le veto royal et ajoute qu'une proposition rejetée par le Roi ne pourra être représentée dans la même session (3).

(1) Cf. J. BARTHÉLEMY, p. 87-88 (*op. cit.*).

(2) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 166-167.

(3) Voir les textes des art. 12, 14, 16, 19, 20 et 21 dans DUGUIT et MONNIER, p. 185, 186.

Les problèmes soulevés par l'institution d'une Chambre haute héréditaire avaient retenu l'attention des milieux politiques. Le 20 mai 1814, le comte de Villèle, alors conseiller général de la Haute-Garonne, adressait aux Députés du département une critique de la déclaration de Saint-Ouen dans laquelle il signalait « la monstrueuse anomalie » que constituerait l'existence d'une chambre des pairs héréditaires : « il n'y avait pas en France deux cents existences assez supérieures aux autres pour qu'on pût les élever à cette hauteur ; ce serait d'ailleurs supprimer en fait la noblesse au profit de deux cents familles choisies (1).

D'autre part, Benjamin Constant avait montré le danger d'une limitation de la pairie : « limiter le nombre des pairs et des sénateurs, ce serait créer une aristocratie formidable qui pourrait braver le prince et les sujets » (2).

A la commission, les articles concernant la Chambre des pairs (art. 24 à 34) sont adoptés sans débat. L'article 27 met la nomination des pairs à la discrétion du Roi : « leur nombre est illimité ; il peut les nommer à vie ou les rendre héréditaires, selon sa volonté » (3).

En ce qui concerne la Chambre des députés des départements (art. 35 à 53), l'organisation des collèges électoraux est ajournée et renvoyée à des lois à venir (art. 35).

(1) VILLÈLE, *Mémoires*, I, appendice, p. 504.

(2) BENJAMIN CONSTANT, *Cours de politique constitutionnelle*, I, 38.

(3) DUGUIT et MONNIER, 186.

Le renouvellement annuel par cinquième prévu par l'article 37 est adopté conformément à l'avis de Lainé, combattu par Garnier, alors partisan du renouvellement intégral.

Le travail de la commission est expédié hâtivement en quatre séances : le 2 juin, les souverains alliés font savoir que tout doit être terminé pour le 4 au plus tard. Aussi est-ce sans débats que sont adoptées des dispositions essentielles : publicité des séances de la Chambre des députés (art. 44), alors que les délibérations de la Chambre des pairs sont secrètes (art. 32) — réglementation du droit d'amendement (art. 46) — prérogatives financières de la Chambre (art. 47, 48, 49) — exercice du droit de dissolution (art. 50) — réglementation du droit de pétition (art. 53) — relations des Ministres avec les Chambres (art. 54) — responsabilité pénale des Ministres (art. 55 et 56).

Une dernière discussion intervient au sujet de la dénomination de l'acte : le chancelier Dambray propose de l'appeler ordonnance de réformation ; Ferrand, acte constitutionnel. Finalement le terme anciennement usité de charte est adopté, puisqu'il s'agit d'une concession du Roi à ses sujets.

Après rédaction du préambule par Beugnot, lecture de la Charte est faite devant le Sénat et le Corps législatif à la séance royale du 4 juin (AP. 2, XII, 32).

§ 4. — La Charte devant l'opinion publique

Les royalistes purs, Bonald et Fiévée, ne se trompent pas sur le caractère de la Charte : ils y voient une entrave à la toute puissance du roi, trahi par les fonctionnaires de la République et de l'Empire qu'il a follement laissés en place, et miné par la presse libérée.

Les constitutionnels sont assez satisfaits de la Charte. Ils demandent au roi de la faire respecter dans sa lettre et dans son esprit en écartant les émigrés de son entourage, en y appelant des « hommes nationaux » et en constituant un véritable ministère qui ait la confiance des chambres et du pays aussi bien que la sienne. C'est le langage de Benjamin Constant et des rédacteurs du « Censeur », Comte et Dunoyer (1).

A Chateaubriand revient l'honneur d'avoir mis en lumière l'esprit de la Charte et entrevu les formes de gouvernements modernes durables engendrées par l'application de cette œuvre de simple opportunité en apparence. Dans ses « Réflexions politiques », parues en décembre 1814, Chateaubriand définit ainsi l'acte du 4 juin : « La Charte n'est donc point une plante exotique, un accident fortuit du moment : c'est le résultat de nos mœurs présentes ; c'est un traité de paix signé entre les deux partis qui ont divisé les Français : traité où chacun des deux abandonne

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 374.

quelque chose de ses prétentions pour concourir à la gloire de la patrie » (1).

Tenant de réfuter les objections des constitutionnels : — il faudrait qu'il y eût un ministère et non pas des ministres ; que les ministres fussent membres des deux Chambres, — Chateaubriand aperçoit une lacune de la Charte : « on parle des ministres, on se fait une idée ridicule et exagérée de leur influence. D'abord ils sont responsables et c'est déjà une chose assez menaçante pour eux que ce glaive suspendu sur leur tête (je conviens qu'il ne le sont pas assez, il faut absolument une loi) (2).

Chateaubriand répond aussi aux critiques des royalistes attardés : « il faut dans la vie partir du point où l'on est arrivé. Que le gouvernement détruit fût excellent ou mauvais, il est détruit ; que l'on ait avancé, que l'on ait reculé, il est certain que les hommes ne sont plus dans la place où ils se trouvaient il y a cent ans, bien moins encore où ils étaient il y a trois siècles. Il faut les prendre tels qu'ils sont, et ne pas toujours les voir tels qu'ils ne sont pas, et tels qu'ils ne peuvent plus être : un enfant n'est pas un homme fait, un homme fait n'est pas un vieillard » (3).

Les « Réflexions politiques » soulignent les avantages de la Charte pour le peuple, droit de pétition, abolition de la confiscation, sûreté des propriétés,

(1) CHATEAUBRIAND, *Œuvres complètes*, XI, 242.

(2) CHATEAUBRIAND, *Mélanges politiques*, *Œuvres complètes*, XI, 243-244.

(3) CHATEAUBRIAND, *Mélanges politiques*, *Œuvres complètes*, XI, 258.

indépendance personnelle, garantie contre les coups d'État, et la situation spéciale du monarque constitutionnel » : Derrière les deux Chambres, rien ne peut l'atteindre, uni aux deux Chambres, sa force est inébranlable. Les orages sont pour les ministres ; la paix, le respect et l'amour sont pour lui » (1).

Chateaubriand conclut : « Il y a vingt-six ans que la Révolution est commencée. Une seule idée a survécu, l'idée qui a été la cause et le principe de cette Révolution, l'idée d'un ordre politique qui protège les droits du peuple sans blesser ceux du souverain.

Croit-on qu'il soit possible d'anéantir aujourd'hui ce que les fureurs révolutionnaires et les violences du despotisme n'ont pu détruire ? La Convention nous a guéris... du penchant à la république ; Buonaparte nous a corrigés de l'amour pour le pouvoir absolu. Ces deux expériences nous apprennent qu'une monarchie limitée, telle que nous la devons au roi, est le gouvernement qui convient le mieux à notre dignité comme à notre bonheur » (2).

Si l'on met à part l'opinion de Chateaubriand exprimée d'ailleurs parfois sur le ton d'un panégyrique, on constate qu'au premier moment personne n'a foi dans la Charte. C'est pour tous une formalité exigée par les circonstances et destinée à ne pas durer davantage. Les libéraux, froissés par le préambule, voient avec quelle répugnance on se soumet à cette

(1) CHATEAUBRIAND, *Mélanges politiques, Œuvres complètes*, 264.

(2) CHATEAUBRIAND, *Mélanges politiques, Œuvres complètes*, XI, 265.

nécessité révolutionnaire. Les garanties constitutionnelles sont réclamées par eux « comme des places de sûreté contre un pouvoir ennemi et non point comme moyens d'établir un gouvernement libre et pondéré » (1).

§ 5. — La Charte et le régime parlementaire

Texte rédigé activement dont l'insuffisance se révèle même aux yeux de ceux qui en célèbrent les bienfaits, comme Chateaubriand, la Charte ne procède d'aucune idée systématique. C'est plus tard qu'on lui assignera un esprit fondamental, une pensée mère que Royer-Collard surtout finira par élever à une dignité de théorie dont il se servira avec avantage contre les ultras (2).

La Charte insiste sur les attributs de la prérogative royale : le Roi, chef suprême de l'Etat, propose la loi, la promulgue et la sanctionne (art. 14, 16 et 22), convoque, proroge et dissout la Chambre des députés (art. 50), nomme les pairs de France à vie ou héréditaires selon sa volonté (art. 27), les présidents des collèges électoraux (art. 41), le président de la Chambre des députés parmi les cinq membres présentés par celle-ci (art. 43).

Rien dans les travaux préparatoires ne révèle la

(1) *Souvenirs du baron de Barante* publiés par CLAUDE DE BARANTE, II, 39.

(2) Cf. BARANTE, *Souvenirs*, II, 39.

moindre trace de l'idée d'un contrôle du pouvoir exécutif par les Chambres (1). Le cinquième titre (des ministres) qui aurait dû fixer les rapports des ministres avec le Roi et avec les Chambres est réduit à trois articles dont l'adoption apparut comme une simple formalité : les ministres ont leur entrée dans les Chambres — dont ils peuvent être membres — et « doivent être entendus quand ils le demandent » (art. 54), la Chambre des députés a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Chambre des pairs qui les juge (art. 55), seulement pour fait de trahison ou de concussion (art. 56).

Montesquiou et Ferrand ne conçoivent les Chambres que sous la forme d'assemblées consultatives, analogues à celles dont les esprits libéraux de la fin du XVIII^e siècle voulaient entourer la monarchie. Elles ont seulement un droit de veto sur la loi qui, comme tous les actes du gouvernement, émane du Roi. Ce droit de veto est tempéré par le fameux article 14 qui permet au Roi, lorsque la sûreté de l'Etat l'exige de passer outre. « Dans la pensée des auteurs de la Charte, le vote des Chambres doit être une garantie analogue à celle de l'enregistrement et des remontrances du Parlement : l'article 14 remplace les lits de justice » (2).

C'est par la petite brèche de l'article 19, accordant aux chambres « la faculté de supplier le Roi de proposer une loi », que le régime parlementaire s'insinuera

(1) BARTHÉLEMY, p. 9.

(2) J. BARTHÉLEMY, 10 (*op. cit.*).

dans l'édifice. C'est aussi par un large usage du droit de pétition consacré par l'article 53 que le législateur parviendra à exercer un contrôle sur les actes du gouvernement.

Ainsi la Charte de 1814 n'a pas plus été écrite en vue de l'instauration du régime parlementaire en France que les lois constitutionnelles de 1875 en vue de l'établissement d'une République démocratique. L'une et l'autre de ces constitutions s'apparentent par les circonstances historiques qui ont présidé à leur élaboration, invasion du territoire, par les conditions psychologiques des hommes pour lesquels elles étaient faites, lassitude, besoin d'ordre et de sécurité, par la brièveté et la souplesse des textes, laissant une large marge aux apports complémentaires de la coutume.

La politique parlementaire est issue de la charte de 1814, comme la démocratie républicaine des lois des 24 et 25 février et du 16 juillet 1875, uniquement grâce à un concours d'événements favorables postérieurs aux actes constitutionnels.

De 1814 à 1816, la prérogative parlementaire, humblement dissimulée derrière la prérogative royale dans la Charte, sortira de l'ombre et prendra une importance croissante et même menaçante sous l'empire des troubles de l'heure, des passions du moment. Cette évolution rapide qui conduit la Chambre élective de l'humilité où la relègue la Constitution jusqu'aux hardiesses qui peuvent faire redouter un nouveau régime conventionnel, régime de « conven-

tionnels blancs » (1) cette fois, s'accomplit en trois étapes :

1^o L'ancien Corps législatif muet s'empresse de profiter de la parole qui lui est rendue.

2^o L'aventure des Cent-Jours met en évidence la fragilité du gouvernement légitime, contraint à l'exil, et la faiblesse d'une ancienne dictature puissante, obligée de renier son passé pour survivre à son agonie. Cette double carence rehausse le prestige des assemblées délibérantes, à Paris. A la Cour de Gand, les esprits avisés entretiennent le Roi de cette situation dont il devra tenir compte.

3^o L'une des conditions essentielles du fonctionnement du régime parlementaire est remplie par la Chambre introuvable : l'existence d'une majorité homogène, organisée, issue d'élections, ferme dans ses desseins, obstinée dans la poursuite de ses visées. C'est cette majorité qui fera accomplir aux idées parlementaires un progrès décisif et qui les acclimatera au régime représentatif institué par la Charte.

(1) Cf. J. BARTHELEMY, 62 (*loc. cit.*).

CHAPITRE II

La première Restauration

Une constitution semi-souple ne crée pas un régime : elle rend seulement possible son éclosion dans les larges limites qu'elle laisse à l'œuvre des circonstances et aux initiatives des hommes.

La politique parlementaire a pour caractère essentiel le contrôle permanent exercé par le pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif. Les conditions nécessaires au développement d'une telle politique sont donc : d'une part, l'existence d'un ministère uni, solidaire et responsable ; d'autre part, la présence de Chambres indépendantes, soutenues dans l'accomplissement de leur mission par la force que leur donne l'appui de l'opinion publique.

Aucune de ces conditions n'est remplie pendant la Première Restauration.

Le gouvernement est constitué par des ministres et non par un ministère « uni d'intentions et de doctrines, délibérant librement en conseil, solidaire, formant entre le pouvoir royal et le pouvoir parlementaire un lien vivant et intelligent » (1).

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 196 (*loc. cit.*).

La Chambre des députés est l'ancien Corps législatif de l'Empire, assemblée non élue à raison d'opinions politiques, mais nommée par le Sénat (art. 20, titre II, Constitution du 22 frimaire an VIII), sur une liste de candidats que des considérations diverses avaient désignés à la bienveillance des préfets et conséquemment au choix des collèges électoraux (1). La Charte rend la parole à cette assemblée de muets, mais celle-ci n'a ni l'habitude de la liberté ni l'expérience des institutions nouvelles. « Cependant, de la Restauration aux Cent-Jours, la liberté politique prend son vol : dans le pays, la liberté de la presse ; dans les Chambres, la liberté de la tribune peuvent se déployer » (2).

L'organisation de l'Exécutif est la négation même des principes qui régissent le gouvernement de cabinet. Le législateur, voué à la timidité par son origine, prend son rôle au sérieux et manifeste des velléités de contrôle politique. Enfin l'opinion publique, frémissante au souffle des premières libertés, après le long sommeil de la dictature impériale, peut s'exprimer dans de nombreux journaux et pamphlets et créer ainsi cette atmosphère de discussions doctrinales dans laquelle l'esprit parlementaire puisera sa vigueur. Il y a lieu d'analyser ces trois points pour comprendre que, si la contribution de la monarchie de 1814 aux progrès des idées parlementaires est faible, elle n'est pas négligeable.

(1) Cf. Louis MICHON, 53.

(2) J. BARTHÉLEMY, 41 (*op. cit.*).

§ 1^{er}. — Le gouvernement du 13 mai 1814 au 20 mars 1815 :
les ministres et l'absence de ministère

Le gouvernement du 13 mai réunit des hommes dont les conceptions sont opposées.

Au premier plan, Talleyrand représente le personnel et les choses de la Révolution, les idées et les intérêts nouveaux ; l'abbé de Montesquiou, au contraire, l'ancien régime dans ses doctrines et ses tendances. La même opposition se retrouve entre des personnalités qui, sans avoir le titre de ministres à portefeuille, en ont, en réalité les prérogatives : Beugnot, directeur général de la police, ami de Talleyrand, d'une part, et d'autre part, Ferrand, directeur général des Postes, ancien émigré, qui, dans une brochure intitulée « du rétablissement de la monarchie », avait menacé d'une accusation capitale tous ceux qui avaient prêté le serment du Jeu de Paume, tous les constituants de 1789, plus coupables, selon lui, que les jacobins de 1793 (1).

Le baron Louis est un fidèle du prince de Bénévent ; mais il incarne aussi dans la combinaison ce que nous appellerions aujourd'hui le « technicien » : « financier habile et probe, plus avare de l'argent du Trésor que du sien propre, soutenu par la confiance des capitalistes, il ne peut être déplacé sans que son déplacement entraîne une crise financière » (2).

Le Général Dupont, ministre de la guerre, et

(1) Cf. DUVERGIER DE HAURANNE, II, 204, 205.

(2) Cf. DUVERGIER DE HAURANNE, II, 200 (*op. cit.*).

Malouet, ministre de la marine, n'exercent aucune influence sur la marche générale des affaires.

L'hétérogénéité des opinions chez les ministres est une cause de faiblesse dans l'action gouvernementale quand elle se complique de la discordance des vanités. Cela se produit en 1814 : Beugnot, disciple réservé du parti de la Révolution, désigné pour l'Intérieur par Talleyrand, dès le 1^{er} avril, est supplanté, le 13 mai, par l'abbé de Montesquiou, candidat royaliste ; ce qui est l'origine d'une inimitié persévérante et d'un conflit incessant d'attributions entre le ministre de l'Intérieur et le Directeur de la police. Toutefois, dans son propre ministère, Montesquiou sait surmonter les préjugés de sa caste et de sa robe, quand le service public l'exige : il confie les divisions principales aux hommes désignés par leur expérience, la direction administrative à Benoît, ex-fonctionnaire impérial ; la direction de la librairie à Royer-Collard, la direction des Ponts et Chaussées à Pasquier (1).

La divergence des conceptions politiques chez les ministres n'implique pas nécessairement la négation du régime parlementaire. Dans le cadre de ce régime, nous avons vu se former et durer, pendant et depuis la guerre de 1914, des combinaisons dites d' « union nationale » où sont appelés les représentants les plus qualifiés des divers partis. Le succès d'une semblable formation suppose un but de salut public à poursuivre, un ministère étroitement uni sur un programme

(1) Cf. DUVERGIER DE HAURANNE, II, 199.

d'intérêt commun, fort de l'appui des Chambres et du pays et surtout un Président du Conseil, ayant une longue habitude des rouages délicats de la politique parlementaire et pouvant rappeler à ses collègues, le cas échéant, la solidarité des obligations qui les unissent et de la responsabilité qui pèse sur eux. Si, en 1814, la situation est critique, l'union ne règne nullement dans les esprits, encore tout imprégnés des souvenirs de la Révolution. En dépit des apparences, l'assemblage ministériel qui associe Talleyrand et le baron Louis à l'abbé de Montesquiou n'est en aucune façon la réalisation anticipée des cabinets « nationaux » dont la naissance, subordonnée à l'organisation des groupes politiques, n'est possible que dans un état très avancé du régime parlementaire.

Le gouvernement du 13 mai 1814 s'éloigne de ce régime par d'autres caractères que les conflits d'opinions entre ses membres.

Parmi les ministres figurent deux personnages dont les charges se réfèrent à l'Ancien Régime : Blacas, ministre de la Maison du Roi, et Vitrolles, secrétaire du Conseil.

Blacas, favori de la Cour d'Hartwell, reste le conseiller secret de Louis XVIII. Quand un de ses collègues vient travailler avec le Roi, le duc de Blacas, aussitôt averti, entre dans le cabinet royal par une autre porte et, comme un surveillant jaloux, assiste à la conférence (1).

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 202, 203.

Le baron de Vitrolles, confident du Comte d'Artois, a une situation mal définie : il vient au Conseil comme un intrus, et chaque jour, on le lui fait sentir.

Des dix ministres ou directeurs généraux, pas un n'a été pris parmi les députés : « ce sont dix commissaires, envoyés, comme sous l'Empire, à la Chambre des députés, pour y faire les propositions du Roi et pour y défendre ses projets ; mais il y a cette différence que, au lieu de se présenter devant une assemblée passive et muette, ils se présentent devant une Chambre à laquelle la liberté et la parole ont été rendues et qui certainement voudra en user » (1).

Les ministres du 13 mai ne forment pas de Conseil, ne délibèrent pas en commun. De temps en temps, il leur plait de dîner ensemble et d'engager, après dîner, une courte conversation sur les affaires, mais ils voient le roi séparément. Au lendemain du premier dîner ministériel auquel il ait pris part, le 20 septembre 1814, Jaucourt écrit : « Hier nous nous sommes réunis chez le chancelier... M. de Montesquiou a dormi, ronflé et écouté dérisoirement. Le pauvre Ferrand a posé sa tête sur ses genoux. Le chancelier a parlé, fait des propositions... A ce sujet, j'ai fait quelques observations sur le peu de prévoyance, d'habileté et surtout de sincérité avec lesquelles on se conduisait envers les Chambres... Il était plus aisé de placer cent sénateurs au pied de la potence que de faire ici un ministère uni et solidaire » (2).

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 206 (*op. cit.*).

(2) Cf. Louis MICHON, 44-45, Correspondance de Jaucourt avec Talleyrand, p. 8-9.

La politique générale se traite devant le Conseil d'en haut dont la composition est ainsi définie par l'article 6 de l'ordonnance royale du 29 juin 1814 : « le Conseil d'en haut ou des ministres sera composé de princes de notre famille, du chancelier et de ceux de nos ministres secrétaires d'Etat, de nos ministres d'Etat et des conseillers d'Etat qu'il nous plaira de faire appeler pour chaque séance » (1). Le Conseil d'en haut, réminiscence de l'Ancien Régime, comprend le roi, Monsieur, les ducs d'Angoulême et de Berry, le chancelier Dambray, les maréchaux Moncey et Oudinot et le général Beurnonville. Les ministres comparaissent devant lui pour faire leur rapport et se retirent, si le roi ne les invite pas à prendre séance. Cette faveur est accordée à Montesquiou à peu près seul.

A cette machine gouvernementale déjà complexe, il faut ajouter la coexistence d'un deuxième gouvernement, celui des délégués de Monsieur, Terrier de Montciel et le marquis de la Maisonfort, donnant audience au pavillon Marsan et communiquant avec Blacas ; le ministère de l'Entresol, non dissous à l'arrivée du roi.

Assemblage de ministres qui ne forme pas un ministère, le gouvernement du 13 mai n'a aucun caractère d'un gouvernement de cabinet. Les remaniements opérés en décembre 1814, destitution du général Dupont, remplacé par le maréchal Soult, nomination de Beugnot à la marine, à la suite du décès de Malouet,

(2) *Moniteur* du 6 juillet 1814, p. 744.

sont dictés par des considérations totalement étrangères à la politique.

Cette situation n'échappe pas aux diplomates. « Le roi, écrit Pozzo di Borgo, acquiert tous les jours du respect, il ne lui manque que de convertir ses ministres en ministère » (1).

Le duc de Wellington signale, le 13 octobre, le manque d'expérience, en France, sur la manière de conduire un gouvernement responsable, et déclare, dans une lettre à Lord Castlereagh : « Il ne paraît pas cependant que le ministère agisse d'après le principe de l'unité des desseins et des intérêts ; cette absence d'unité est la cause de grands retards et inconvénients, et, dans certaines circonstances, de contradictions dans les mesures du gouvernement » (2).

Les ministres étant autonomes, certains préfets entendent aussi n'agir qu'à leur gré. Le projet de budget établi par le baron Louis prévoit la vente de 300.000 hectares de bois du clergé nationalisés. Le ministre des finances consulte les préfets sur les modalités de l'aliénation. Fiévée, préfet de la Nièvre, répond « qu'il ne donnera sa signature à aucun procès-verbal d'adjudication des bois d'Eglise, avant que le ministre lui ait fait connaître la volonté expresse du Roi de vendre ces bois ». Malgré cette réponse, le préfet de la Nièvre est maintenu.

Le gouvernement de 1811 est bien, suivant l'expres-

(1) Correspondance de Pozzo di Borgo et de Nesselrode, p. 18.

(2) The dispatches of the duke of Wellington-new edition-London-John Murray, 1852, VII, 548. — Cf. Louis Michon, 46-47.

sion de Beugnot, « une anarchie paternelle » (1) et n'a rien d'un cabinet parlementaire.

§ 2. — La session législative de 1814 et les velléités
de politique parlementaire

La session est ouverte à la séance royale du 4 juin par la lecture de la Charte et de quatre ordonnances réglant des points de détail : affectation du palais du Luxembourg à la Chambre des pairs, du Palais-Bourbon à la Chambre des députés, réunion de la dotation du Sénat à la Couronne, et allocation aux anciens sénateurs d'une pension annuelle de 36.000 francs, liste des personnes élevées à la pairie par le Roi. Les anciens conventionnels, membres du Sénat impérial, qui avaient voté la mort de Louis XVI, sont éliminés, ainsi que les sénateurs Garat, Rœderer, Lambrechts (AP. 2, XII, 32).

Immédiatement après la séance royale, la Chambre des pairs vote l'adresse, qui se réfère aux anciennes habitudes de soumission du Sénat impérial (AP. 2, XII, 39). L'adresse votée par la Chambre des députés, le 6 juin, est d'inspiration libérale. Elle exprime une protestation implicite contre l'idée de concession et d'octroi formulée dans le préambule de la Charte (2) : « c'est en écoutant tous les vœux que Votre Majesté a formé cette Charte constitutionnelle qui, par le concours de toutes les volontés, raffermirait à la fois les

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 281.

(2) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 185 (*op. cit.*).

bases du trône et de la liberté publique » (AP. 2, XII, 40-41).

A. La discussion du règlement

Le 6 juin 1814, la Chambre des députés nomme une commission pour élaborer son règlement (AP. 2, XII, 39). Au cours de la discussion, les membres de l'ancien Corps législatif prennent conscience du rôle nouveau qu'ils ont à jouer. A la séance du 7 juin, Delhorme, député de l'Aisne, déclare : « le Corps auquel la Chambre succède, obligé de couvrir des voiles du secret les rares et courtes délibérations qui entraient dans sa prérogative, n'a pu faire de la parole un usage qui fût digne de lui. Nous étions alors rassemblés pour de médiocres intérêts ; nos discussions pouvaient se passer d'ordre... Quelle différence aujourd'hui ! Les plus grands intérêts de l'Etat vont devenir l'objet de nos délibérations... Mais, lorsque nous allons examiner et contrôler les actes du gouvernement, n'oublions pas que la Nation à son tour va examiner et contrôler les actes des mandataires qui la représentent » (AP. 2, XII, 42).

Le rapport sur le règlement est présenté en comité secret le 13 juin (AP. 2, XII, 49). L'assemblée décide de faire rédiger un nouveau projet par les bureaux. Ce projet est discuté et adopté en comité secret le 25 juin (1) (AP. 2, XII, 64).

A la Chambre des pairs, la commission chargée de

(1) Roger BONNARD, 221.

préparer le règlement est nommée le 7 juin (AP. 2, XII, 41). Les rapports sont présentés les 11, 16 et 21 juin (AP. 2, XII, 44-51-56). La discussion a lieu les 21, 25, 28 et 30 juin (AP. 2, XII, 57-61-69-83). L'ensemble est voté le 2 juillet (1) (AP. 2, XII, 88).

Dumolard, député de l'Yonne, dépose, le 27 juin, une proposition tendant à désigner sous le nom de « Parlement », « un nom qui puisse étouffer les regrets et les préjugés, les ambitions et les espérances » (2), la collection des trois branches de la puissance législative (AP. 2, XII, 64). La proposition est développée, le 29 juin, en ces termes : « Nous ne sommes ni ces états généraux, où le roi recevait les humbles doléances de ses sujets, divisés en ordres qui ne sont plus ; ni ces assemblées révolutionnaires, où la magie d'une égalité mal entendue entraînait les orateurs à tous les paradoxes et le peuple à tous les excès, ni enfin ce Sénat involontaire, complice de la dernière tyrannie, ni ce Corps législatif muet et comprimé à qui elle refusait tout jusqu'au droit de se plaindre.....

... Craindrait-on de sembler imitateurs d'une nation rivale également fière de sa liberté et de son Parlement qui la garantit ?.... Ah, qu'elle soit désormais l'objet de nos méditations et de nos études, cette organisation politique achetée sans doute dans des torrents de sang et si longtemps imparfaite ; mais qui, depuis 1688, fait la gloire et la prospérité d'un grand peuple » ! (AP. 2, XII, 82, 83). Combattue par Dela-

(1) Roger BONNARD, 212.

(2) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 234.

borde comme antimonarchique et dangereuse, la proposition est prise en considération à une forte majorité par la Chambre des députés qui ordonne l'impression du discours de Dumolard. La proposition est aussi adoptée par la Chambre des pairs le 23 juillet (AP. 2, XII, 203-204).

L'esprit d'indépendance de la Chambre des députés commence à inquiéter le Conseil d'en haut. Malgré l'avis de Talleyrand, du baron Louis et de Malouet, le Conseil fait communiquer à la Chambre des pairs par le chancelier Dambray un nouveau règlement sur les rapports du Roi avec les Chambres et sur les rapports des Chambres entre elles. Présenté comme un acte purement royal que les Chambres doivent enregistrer respectueusement, il obtient l'adhésion de la Chambre Haute qui s'incline sans difficulté devant une décision, valable par elle-même à ses yeux, comme complément de la Charte (séance du 28 juin, AP. 2, XII, 68). Le même jour, le projet est porté devant la Chambre des députés par l'abbé de Montesquiou. Bien que seulement communiqué, il est renvoyé aux neuf bureaux et soumis aux formalités prévues par le chapitre IV du règlement du 25 juin (art. 36) concernant les projets de lois ordinaires (AP. 2, XII, 79 et *Moniteur* du 1^{er} juillet 1814, p. 723).

Le rapport déposé par Hardouin, député de la Sarthe, à la séance du 14 juillet, débute par des affirmations de principes constitutionnels : « La Charte..... propriété de la nation, titre..... imprescriptibles des

droits du peuple français..... détermine l'attribution de deux grands pouvoirs qu'elle reconnaît et proclame..... Le premier de nos devoirs est de veiller sans cesse à ce qu'elle n'éprouve aucune altération. C'est surtout, lorsqu'il s'agit de régler l'exercice des attributions, qu'il importe de s'assurer que la loi organique est en harmonie parfaite avec le texte de la Charte » (AP. 2, XII, 144, *Moniteur* du 15 juillet 1814, p. 780-781).

Or plusieurs articles du projet royal paraissent porter atteinte à la Charte. L'article 1^{er} du titre I (*in fine*) porte que les députés sont convoqués individuellement par lettres closes du Roi, contresignées par le ministre de l'Intérieur, alors que l'article 50 de la Charte implique une convocation collective. L'article 1^{er} du titre III donne accès aux Chambres à des commissaires assistant les ministres, alors que l'article 54 de la Charte semble réserver aux ministres l'entrée dans l'une ou l'autre Chambre.

La discussion a lieu le 18 juillet. L'article 1^{er} (1) est adopté avec la phrase initiale : « La convocation des deux Chambres est faite par une proclamation qui fixe le jour de l'ouverture de la session... ».

L'article 4 du titre I consacre la prééminence purement honorifique de la Chambre des pairs sur la Chambre des députés : « Lorsque le Roi est assis et couvert, il ordonne aux pairs de s'asseoir et les députés attendent que le Roi le leur permette par l'or-

(1) Roger BONNARD, 208.

gane de son chancelier ». Cet article est adopté sans difficulté, après ce commentaire de Montesquiou : « On avait pensé qu'une simple prééminence entre la Chambre des pairs et celle des députés était nécessaire. On a cherché la prééminence la moins marquée ; mais enfin il avait paru juste qu'il y en eût une quelconque, ne fût-ce que pour compenser l'avantage dont jouit la Chambre des députés de tenir ses pouvoirs d'un mandat spécial du peuple » (*Moniteur* du 19 juillet 1814, p. 797).

La question des Commissaires royaux soulève des débats plus animés. Dans sa rédaction initiale, le projet est ainsi conçu : « les messages du Roi contenant des propositions de loi sont portés aux Chambres *par les ministres ou par des commissaires* que le Roi en a spécialement chargés ». L'abbé de Montesquiou tente d'éluder la difficulté soulevée par ce texte : « Si le Roi, dit-il, ne considérerait que sa dignité, il devrait préférer n'envoyer que ses ministres, mais s'il place en cette circonstance ses intentions paternelles avant la dignité royale, c'est pour que la loi acquière plus de maturité et de sagesse » (*Moniteur* du 19 juillet 1814, p. 798).

La véritable portée du projet gouvernemental est aperçue par Flaugergues : « admettre les commissaires à discuter, c'est faire participer à la puissance législative des hommes sans mandat légal » (1).

Un amendement de Dumolard est adopté, par lequel

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 236.

les commissaires du roi sont admis en présence d'un ministre et sous sa responsabilité (AP. 2, XII, 152).

Le projet amendé est transmis à la Chambre des pairs le 20 juillet (AP. 2, XII, 215). Le chancelier Dambray exprime sa surprise de constater que la Chambre des députés, au lieu de recevoir le règlement royal sans examen et avec respect, ne l'accepte qu'avec certaines modifications auxquelles elle donne le nom d'amendements. Le président de la Chambre des pairs demande toutefois l'adoption pure et simple « des modifications très indifférentes proposées par les députés et ayant l'assentiment du Roi » (1).

Le gouvernement insiste alors pour que le projet soit considéré non comme une ordonnance royale, mais comme un projet de loi. Ce point de vue est admis après un vif débat (séance du 2 août, AP. 2, XII, 229) : sur le rapport d'une commission, le texte de la Chambre des députés est voté sans modification ; la mention du procès-verbal « adopté avec les amendements des députés » est seulement critiquée comme portant atteinte à la prérogative royale et disparaît dans la rédaction officielle.

L'article 1^{er} du titre III est ainsi formulé dans le texte définitif qui devient la loi du 13 août 1814 (2) : « les messages du Roi contenant des propositions de loi sont portés aux Chambres par ses ministres *qui pourront être assistés de commissaires envoyés par le Roi* ». C'est là l'origine des commissaires du gouverne-

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 237.

(2) Roger BONNARD, 208-209.

ment prévus par l'article 6 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875.

Il y a lieu de souligner ici le succès important remporté par la Chambre des députés. La prérogative parlementaire commence à s'affirmer par la limitation du pouvoir réglementaire de l'Exécutif dans le cadre constitutionnel et par l'exercice du droit d'amendement. C'est une hardiesse que soulignent les explications embarrassées du chancelier Dambray et les hésitations de la Chambre des pairs. Sur le fond même de l'article 1^{er} du titre III, la victoire des députés de 1814 est celle du régime parlementaire : si les ministres avaient laissé aux avocats du gouvernement le poids de la discussion, le régime de la Charte aurait peut-être évolué vers un régime analogue à celui du Second Empire au début (1) (art. 13, titre III de la constitution du 14 janvier 1852) (2).

B. *La loi sur la presse*

Le projet de loi sur la presse, déposé par le gouvernement, le 5 juillet, pose un nouveau problème de constitutionnalité et, là encore, la Chambre des députés s'empresse d'affirmer sa compétence. Le projet, œuvre de Royer-Collard, Directeur de la librairie, prévoit une réglementation préventive de la liberté de la presse, alors que l'article 8 de la Charte implique un système uniquement répressif.

(1) J. BARTHÉLEMY, 208 (*op. cit.*).

(2) DUGUIT et MONNIER, 275.

Le texte gouvernemental, qualifié par « Le Censeur » d'attentat à la civilisation, à la liberté, à la Charte, « critiqué par « le Journal des Débats » et par « le Journal de Paris », organe modéré, est rejeté par la commission de la Chambre qui désigne le chevalier Raynouard comme rapporteur. Le rapport est lu à la séance du 1^{er} août 1814. Il débute par un exposé emphatique que l'abbé de Montesquiou dans sa riposte ne manquera pas de relever avec une pointe d'ironie : « La faculté de penser est le plus noble attribut dont l'homme ait été doué par le Créateur.... Mais cette précieuse faculté resterait imparfaite, si l'homme n'avait le pouvoir et le droit d'énoncer sa pensée, de l'agrandir et de la perfectionner en la communiquant.... Il la communique ou par les sons fugitifs qui constituent la parole ou par les signes permanents qui constituent l'écriture » (AP. 2, XII, 219, *Moniteur* du 3 août 1814, p. 863). Le rapporteur conclut qu'il est impossible d'admettre que réprimer signifie prévenir.

La discussion se poursuit le 6 (AP. 2, XII, 241), le 8 (AP. 2, XII, 260), le 9 (AP. 2, XII, 279) et le 10 août (AP. 2, XII, 314). Ripostant à Delhorme, qui déclare qu'on ne peut chercher le sens du verbe prévenir dans le sens évidemment contraire du verbe réprimer, l'abbé de Montesquiou se fait l'avocat de la censure « qui a longtemps figuré parmi les institutions romaines : du jour où il n'y eut plus de censeurs à Rome, les bonnes mœurs se perdirent » (1). Le minis-

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 253,

tre de l'Intérieur soutient en outre qu'il appartient au Roi de décider, quand un article de la Charte, tel que l'article 8, est sujet à plusieurs interprétations.

Le projet n'est adopté qu'après avoir été rectifié, par 137 voix contre 80 (Séance du 11 août 1814, AP. 2, XII, 325).

A la Chambre des pairs, la discussion commencée le 23 août (AP. 2, XII, 364) fournit à un membre de l'opposition libérale l'occasion de prendre, par anticipation en quelque sorte, l'attitude de gardien farouche de la prérogative royale qui sera celle des doctrinaires à la Chambre introuvable. Tandis que Boissy-d'Anglas, au nom de la Constitution « qui appartient à la France entière et non aux pouvoirs qu'elle institue » (1), s'élève contre la violation de l'article 8 de la Charte, tandis que le comte Lanjuinais déclare à la séance du 27 août : « ceux qui prétendent concilier la censure avec la liberté de la presse, je les arrêterai sur cette maxime : la censure est l'anéantissement de la liberté » (AP. 2, XII, 427), le comte Dédelay d'Agier s'élève contre les amendements proposés par la Chambre des députés et acceptés par le ministre de l'Intérieur. Ces amendements n'ont été ni proposés ni consentis par le Roi ni renvoyés ni discutés dans les bureaux et Dédelay d'Agier voit dans l'inobservation de la procédure instituée par l'article 46 de la Charte une grave atteinte portée à la prérogative royale.

(1) Cf. DUVERGIER DE HAURANNE, II, 260.

Il est étrange de constater que dès 1814 un membre de l'opposition libérale réclame avec plus de rigueur que les ministres le respect des entraves que la Charte oppose au libre exercice de la prérogative parlementaire. « Mais, dans les luttes politiques, les partis sont trop souvent disposés à se servir, sans choix, de toutes les armes et à sacrifier au besoin du moment l'intérêt de l'avenir » (1).

La discussion se poursuit le 30 août (AP. 2, XII, 471), le 31 août (AP. 2, XII, 541) et le 3 septembre (AP. 2, XII, 586). Les pairs apportent au projet modifié par les députés de nouveaux amendements qui sont acceptés par la Chambre élective, après audition d'un nouveau rapport de Raynouard (AP. 2, XIII, 56). La loi sur la liberté de la presse, promulguée le 21 octobre 1814, nous offre le premier exemple d'un projet gouvernemental longuement discuté et modifié successivement par les deux Chambres. On s'éloigne déjà beaucoup de la conception des monarchistes attardés se plaisant à ne voir dans les assemblées instituées par la Charte que la résurrection des anciens Parlements sous un autre nom.

C. *Le budget du baron Louis*

Dans la discussion du projet de loi relatif au budget de 1814-1815, déposé le 22 juillet (AP. 2, XII, 171), c'est le ministre des finances lui-même qui indique aux Chambres toute l'étendue de leur prérogative.

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 263 (*loc. cit.*).

Sous l'Empire, le vote du budget, sans discussion ni contrôle, mettait annuellement un fonds de huit à neuf cent millions à la disposition du chef de l'Etat qui le répartissait à son gré entre les divers départements ministériels. A ce fonds s'ajoutaient les centimes spéciaux et les contributions de guerre.

Prenant à la lettre l'article 48 de la Charte : « aucun impôt ne peut être établi ni perçu s'il n'a été consenti par les deux Chambres et sanctionné par le Roi », les partisans du système impérial prétendent limiter les droits des Chambres au vote de l'impôt, le règlement des dépenses étant exclu.

Dans l'exposé des motifs du projet soumis à la Chambre des députés, le 22 juillet, le baron Louis affirme nettement les principes financiers du régime parlementaire (1). « En vous occupant des budgets de l'Etat, votre première fonction sera de reconnaître la nature et l'étendue de ses besoins et d'en fixer les limites ; votre attention se portera ensuite sur la détermination et la fixation des moyens qui devront être établis et employés pour y faire face. Pour procéder suivant l'ordre de vos délibérations, nous allons vous présenter d'abord l'évaluation la plus exacte possible de nos besoins..... Nous aurons ensuite l'honneur de vous offrir l'aperçu des voies et moyens propres pour les balancer » (*Moniteur* du 23 juillet 1814, p. 812).

Proposition simultanée du budget des dépenses et

(1) Cf. J. BARTHÉLEMY, 259, 260.

du budget des voies et moyens, énoncé de la règle de la préséance des dépenses sur les recettes : ce sont les principes d'une grande révolution financière que proclame le baron Louis (1) et le pouvoir parlementaire y gagne d'ajouter à son droit de vote de l'impôt reconnu expressément par la Charte (art. 48) le droit désormais nécessairement inséparable de voter les dépenses et, par là, d'exercer un nouveau contrôle sur l'Exécutif. Ce contrôle peut être d'autant plus efficace qu'un pas considérable est accompli dans la voie de la spécialité financière. Le projet de budget du baron Louis est divisé en départements ministériels et accompagné de tableaux indiquant la répartition probable des dépenses dans chaque département (AP. 2, XII, 187 à 200).

Enfin le baron Louis promet que « sous la garantie de la responsabilité ministérielle, les impôts recevront une application conforme au vœu qui les fait établir » et que « le tableau fidèle de cette application sera soumis annuellement à l'examen des Chambres » (2).

Delhorme, rapporteur de la commission des finances, se montre moins « parlementaire » que le ministre : « Nous n'entendons pas, dit-il, que les ministres soient tenus de suivre servilement la lettre de leurs budgets particuliers ; mais voulons qu'ils ne puissent dépasser leurs allocations générales » (AP. 2, XII, 389, séance du 23 août 1814).

Le baron Louis, répondant à Flangergues, s'engage

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 278.

(2) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 279.

à faciliter le contrôle parlementaire de l'exécution du budget par la publication de comptes. La discussion se poursuit les 29 (AP. 2, XII, 438), 30 (AP. 2, XII, 493), et 31 août (AP. 2, XII, 521), les 1^{er} (AP. 2, XII, 545), 2 (AP. 2, XII, 571) et 3 septembre (AP. 2, XII, 589) et porte essentiellement sur le règlement de l'arriéré exigible, sur le paiement par Louis XVIII des dépenses faites par Napoléon.

Le projet du baron Louis prévoit l'option offerte aux créanciers entre des inscriptions de rente 5 0/0 consolidées ou des obligations du Trésor payables dans 3 ans et portant un intérêt de 8 0/0 égal à l'intérêt des rentes 5 0/0 au cours du jour. Le capital nécessaire au remboursement de ces obligations serait acquis par la vente de 300.000 hectares de bois nationalisés, ancien domaine du clergé restant à aliéner.

Au cours des débats, des députés insinuent que les fournisseurs des armées de l'Empire « ces sangsues de l'Etat » ne méritent pas ce qu'on va faire pour eux (1). Le reproche fait au baron Louis d'avoir fixé un taux de 8 0/0 qualifié d'usuraire fournit au ministre l'occasion de mettre en lumière un principe que l'Exécutif ne peut négliger sans compromettre le crédit de l'Etat : « Loin de vous demander de fixer un intérêt, nous pensons que le gouvernement n'a pas le droit de régler le cours de ses effets et l'intérêt de ses emprunts. En matière d'intérêt des fonds publics,

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 274.

comme en matière de monnaies, le gouvernement n'a qu'une puissance déclarative et non constitutive (1).

C'est Talleyrand, qui, le 8 septembre, présente le projet de budget, voté par les députés, à la Chambre des pairs, en ces termes : « L'intention du projet est non seulement de pourvoir immédiatement aux besoins du service, en établissant un équilibre convenable entre les recettes et les dépenses ; mais encore de créer dans l'Administration des finances de la France un régime nouveau par son but et par ses moyens, le régime du crédit public. Pour y parvenir, les ministres du Roi abjurent solennellement et proscrivent à jamais toutes les conceptions misérables, toutes les opérations désastreuses à l'aide desquelles, depuis cent ans, l'Etat a frustré ses créanciers » (2).

La discussion du budget de 1814-1815 a donc fait sortir du cadre étroit de la Charte de nouvelles prérogatives des Chambres en matière de finances. A la vérité, c'est l'Exécutif qui, par l'organe du baron Louis et du prince de Bénévent, initie le législateur à l'étendue de ses droits et à la portée de son influence. Toutefois, l'examen scrupuleux d'un budget établi d'une façon méthodique et loyale et l'appel fait à la collaboration du Parlement pour asseoir le crédit public, à une époque où la personnalité des pairs et des députés permet d'atteindre le but proposé, donnent aux Chambres pleine conscience du rôle nouveau qu'elles ont à jouer : une étape importante est accom-

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 276.

(2) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 280.

plie dans la voie qui conduit au régime parlementaire.

D. *Les pétitions*

Ce sont les députés et les pairs eux-mêmes qui vont utiliser — astucieusement parfois — l'article 53 de la Charte pour discuter les actes du gouvernement dont la Chambre est saisie par les pétitions écrites — fictives ou réelles — prévues par l'acte constitutionnel du 4 juin 1814. La décision qui clôture l'examen des pétitions ressemble de très près aux ordres du jour qui clôturent aujourd'hui les interpellations (1). L'ordre du jour pur et simple implique l'approbation du ministre, le renvoi au ministre la désapprobation.

La pétition de la dame Mathéa — sur l'existence de laquelle des doutes sérieux ont été émis — signale l'inquiétude qu'a fait naître dans l'esprit des acquéreurs de biens nationaux la publication des brochures du sieur Falconnet, avocat (Lettre à Sa Majesté Louis XVIII sur la vente des biens nationaux) et du sieur Dard (de la restitution des biens d'Emigrés sous le triple rapport du droit public, du droit civil et de la politique). La Chambre des députés, après avoir entendu le rapporteur Boirot, vote un ordre du jour fortement motivé pour rassurer les propriétaires (séance du 27 juillet 1814, AP. 2, XII, 206, *Moniteur* du 28 juillet 1814, p. 841).

A la séance du 16 août, Deseaux présente la pétition des dames Cadillon, Servanton, Vidalet et Renaud,

(1) J. BARTHÉLEMY, p. 49 (*op. cit.*).

veuves d'officiers, réclamant contre la suppression des maisons de Paris, de Bordeaux et des Loges, destinées à recevoir les orphelines, filles de militaires membres de la Légion d'honneur (art. 18 de l'ordonnance du 19 juillet 1814). Soutenu par Lefèvre, Dumolard propose « une humble adresse au Roi dans laquelle on recommandera les jeunes orphelines, soit qu'il lui plaise de rétablir les maisons dans lesquelles elles ont été reçues, soit qu'il juge convenable de venir à leur secours de quelque autre manière ». La proposition Dumolard est renvoyée aux bureaux (AP. 2, XII, 355, 356 et *Moniteur* du 17 août 1814, p. 921-922).

Une pétition analogue est présentée à la Chambre des pairs. Le gouvernement renonce à la suppression des maisons de la Légion d'honneur : l'ordonnance du 27 septembre 1814 abroge l'article 18 de l'ordonnance du 19 juillet 1814.

Le 4 octobre, Lajard, député de la Seine, rapporte une pétition du sieur Marzille, protestant contre l'ordonnance du 26 juillet 1814 qui supprime les écoles militaires établies en vertu d'une loi. A la suite du renvoi de la pétition dans les bureaux de la Chambre pour sérieux examen, l'ordonnance incriminée est annulée (AP. 2, XIII, 26).

Parfois la pétition fournit simplement aux députés un prétexte pour affirmer des principes. Le 11 juillet, Bouchard, rapporteur d'une pétition des sieurs Breffort, Billot et Comte, considérant l'ordonnance du 7 juin, qui prescrit l'exécution d'anciens règle-

ments sur l'observation des fêtes religieuses, comme un abus de pouvoir et un attentat à la liberté des cultes garantie par l'article 5 de la Charte, s'élève contre l'extension de la prérogative royale dans l'exercice du pouvoir réglementaire : « Si l'on admettait que le droit réservé au Roi de faire les règlements et les ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois lui donne celui de régler seul le mode d'exécution de la Charte constitutionnelle, la législature serait une institution inutile et sans objet, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif se trouveraient réunis entre les mains du Roi et nous retomberions sous l'empire de cette ancienne maxime : « Si veut le Roi si veut la loi ... » (AP. 2, XII, 121).

Par ailleurs, c'est le droit de questionner les ministres qui commence à s'affirmer, à la faveur des débats auxquels les pétitions donnent lieu. A propos de la suppression des maisons de la Légion d'honneur, Flaugergues déclare qu'avant de passer à la discussion il doit être demandé des renseignements au ministre « seul moyen de rendre officiels des faits qui ne se présentent que comme des assertions » (AP. 2, XII, 355, séance du 16 août 1814).

Dès le 28 juin, Dumolard avait sollicité un exposé de la situation du royaume qui « était au fond une interpellation sur la politique générale » (1). La réponse fut apportée par l'abbé de Montesquiou et le baron Louis (AP. 2, XII, 72).

(1) J. BARTHÉLEMY, 50 (*op. cit.*).

Il ne faut pas s'illusionner toutefois sur l'efficacité pratique de cette forme de contrôle parlementaire en 1814. A propos d'une pétition du sieur Doumerc au sujet d'un marché de fourniture de pain passé par le général Dupont, ministre de la guerre, la Chambre des députés procède à une véritable enquête (AP. 2, XII, 144). Le général Dupont est destitué et remplacé par le maréchal Soult, mais pour des raisons purement personnelles : le premier a cessé de plaire au comte d'Artois. Les résultats de l'enquête n'ont aucune part dans ce remaniement ministériel.

Le droit de pétition permet d'exprimer des revendications audacieuses pour l'époque. Pervinquière, député de la Vendée, présente le 16 août la pétition de six personnes détenues pour dettes à la maison d'arrêt de Rouen et demande la suppression de la contrainte par corps « pesant sur la classe la plus malheureuse des débiteurs ». Les conclusions du rapport sont rejetées (AP. 2, XII, 354 et *Moniteur* du 17 août 1814, p. 921).

En raison du nombre des pétitions, de la possibilité des fraudes (pétitions fictives comme la pétition de la dame Mathéa), Feydel propose à la Chambre de régler le droit de pétition, en soumettant les pétitionnaires à certaines formalités (contreseing sur l'enveloppe cachetée par le maire, enregistrement à la mairie de la résidence). La Chambre des députés, consciente du parti qu'elle peut tirer de l'examen des pétitions, passe à l'ordre du jour (séance du 9 septembre, *Moniteur* du 10 septembre 1814, p. 1017).

C'est à propos d'une pétition que se pose directement pour la première fois le problème de la responsabilité ministérielle : le maire d'une petite ville se plaignait d'avoir été l'objet de violences de la part de l'ancien seigneur qui voulait que le pain bénit lui fût présenté avant de l'être au magistrat communal. Le général Augier, député du Cher, rapporteur de la commission propose de renvoyer la pétition et le procès-verbal du maire au chancelier « avec indication de faire connaître les résultats des mesures qu'il aurait ordonnées ». Blanquart de Bailleul soutient une thèse qui est la négation même de la politique parlementaire : « La Chambre... ne peut inviter les ministres à rendre compte de ce qu'ils ont fait... Autrement nous nous établirions juges de la conduite des ministres... Qu'on ne m'objecte point que les ministres sont justiciables de la Chambre. Oui, sans doute, ils peuvent être accusés par elle, mais seulement pour fait de trahison ou de concussion, alors seulement vous pouvez les interroger sur leur conduite relative aux faits imputés ». (AP 2, XIII, 665, séance du 23 novembre 1814). L'idée de responsabilité politique des ministres, inhérente au régime parlementaire, n'existe pas encore dans la plupart des esprits.

Toutefois la distinction entre le monarque irresponsable et ses ministres est nettement faite. Dans l'exposé des motifs du projet de loi sur la restitution aux anciens propriétaires des biens non vendus restés aux mains de la Nation, présenté à la Chambre des députés le 13 septembre, le comte Ferrand prononce

un discours qui soulève l'indignation : « Il est bien reconnu aujourd'hui que, passagèrement jetés sur les rives étrangères, tant de bons Français pleuraient sur les calamités d'une patrie qu'ils se flattaient toujours de revoir..... A force de malheurs et d'agitations, tous se retrouvaient donc au même point, les uns en suivant une ligne droite sans jamais en dévier, les autres après avoir parcouru plus ou moins les phases révolutionnaires au milieu desquelles ils se sont trouvés ».

Ces derniers mots sont vivement relevés par le rapporteur Bedoch qui distingue le ministre du roi : « Non, l'exposé fait par M. Ferrand n'est pas l'expression de la volonté du Roi. Disons-le franchement ; le ministre a substitué l'aigreur de ses sentiments aux sentiments du monarque » (1). Il convient d'ajouter que le comte Ferraud blâmé par la Chambre reçoit de nouvelles faveurs du Roi, tant est encore confuse la notion de responsabilité ministérielle.

E. Les propositions de loi.

La responsabilité ministérielle

L'article 19 de la Charte permet à l'initiative parlementaire de s'affirmer.

Deux propositions de loi sont déposées par Dumolard. La première tend à enlever au Conseil d'Etat l'interprétation des lois pour en investir le Roi et les Chambres. Le Roi humblement supplié, suivant la

(1) Cf. J. BARTHÉLEMY, p. 44.

formulé consacrée, refuse d'agréer le vœu des Chambres. La seconde proposition a pour objet d'accorder à tous les juges des Cours et Tribunaux l'institution royale conférant l'inamovibilité prévue par l'article 58 de la Charte. Un projet du chancelier visant l'épuration de la Cour de cassation est rejeté. La Chambre adopte la proposition Dumolard par 91 voix contre 83 (séance du 30 août 1814, AP. 2, XII, 492).

D'après le règlement de la Chambre des députés du 25 juin (chap. IV), toute proposition peut être développée en séance publique. Cette publicité — dont les ultra-royalistes se feront les champions en 1815 — paraît alors excessive à la droite. Beaumetz propose une modification du règlement : dépôt des propositions de toute nature émanant de la Chambre en comité général secret — développement en séance publique, à moins que la Chambre n'en décide autrement — examen des pétitions en séance secrète et détermination de celles dont la publicité ne présente pas de danger pour la tranquillité publique — limitation du temps de parole à une demi-heure pour les discours écrits et à une heure pour les discours improvisés. La proposition Beaumetz prise en considération est renvoyée aux bureaux (séance du 9 septembre 1814, *Moniteur* du 10 septembre 1814, p. 1018).

Les députés de 1814 se rendent compte de l'insuffisance des articles 13, 55 et 56 de la Charte, qui, seuls, font allusion à la responsabilité des ministres. Celle-ci fait donc l'objet d'un certain nombre de

propositions tendant à combler les lacunes de l'acte constitutionnel.

Une proposition peu mûrie est déposée par Farez le 26 août 1814 (1) : l'article 1^{er} vise l'obligation du contreseing ministériel sur tout ordre du Roi et l'article 2 ne concerne que la responsabilité pénale des ministres pour « trahisons, attentats, prévarications, concussion et abus de pouvoir par eux commis dans l'exercice de leurs fonctions » (AP. 2, XII, 405, *Moniteur* du 29 août 1814, p. 968-969).

Les débats sur la question de la responsabilité ministérielle soulevée par la proposition Farez se poursuivent le 5 octobre (AP. 2, XIII, 44) et le 11 octobre (AP. 2, XIII, 134). A la séance du 15 octobre, Faget de Baure distingue avec soin des responsabilités pénale et civile la responsabilité « des actes seulement nuisibles au bien de l'Etat » : « Avec des intentions droites et pures, on peut être un très mauvais ministre... tarir les sources de la prospérité publique et amener la ruine de l'Etat. C'est dans de semblables circonstances que la vigilance des deux Chambres doit s'alarmer et qu'elles doivent scruter la conduite des ministres... ». Il n'est question que de responsabilité individuelle pour chaque ministre — sanction d'une incapacité administrative. La mise en jeu de cette responsabilité est complexe (2) « : Le plus grand secret doit accompagner cette espèce de recherche. Il importe de ne point affaiblir la confiance

(1) Cf. Louis MICHON, 59.

(2) Cf. Louis MICHON, p. 60-61.

publique nécessaire à l'action du gouvernement..... Dans l'une ou l'autre des Chambres, une enquête sur la conduite des ministres peut être demandée... Cette enquête doit être faite dans la Chambre même. Les témoins y sont entendus en présence de tous les membres et du ministre lui-même... C'est après l'avoir entendu que la Chambre prononce sa résolution et, si elle le trouve répréhensible, elle exprime le vœu de sa destitution dans la forme qui est prescrite pour les projets de loi. Cette résolution est transmise à l'autre Chambre qui suit la même marche pour en examiner l'objet. Si elle y est adoptée, elle est portée au Roi à qui il appartient de l'admettre ou de la rejeter... ». Il ne s'agit donc nullement de responsabilité politique collective et la procédure envisagée pour sanctionner la responsabilité personnelle de chaque ministre dans les actes de son département a certains caractères d'une procédure pénale : enquête, audition des témoins. Toutefois Faget de Baure ajoute : « Le vœu des Chambres aura d'autant plus de force que lorsqu'un ministre aura perdu leur confiance, elles refuseront leur assentiment aux actes du gouvernement » (AP. 2, XIII, 172-178). Cette dernière idée rentre bien dans le cadre de la politique parlementaire. La proposition Faget de Baure est ainsi formulée :

ART. 1^{er}. — Les ministres sont responsables de tous les actes du gouvernement, chacun dans le département qui le concerne.

ART. 2. — Si ces actes ne sont point conformes à l'intérêt de l'Etat sans que néanmoins ils constituent

une trahison ou une concussion, les deux Chambres peuvent en faire l'objet d'une enquête et supplier le Roi, s'il y a lieu, de retirer sa confiance à un ministre qui aurait cessé de la mériter (AP. 2, XIII, 177).

La proposition Faget de Baure, rapportée par Farez, est écartée par la commission. Celle-ci donne comme motif que sa tâche doit se borner à l'étude des textes relatifs à l'exécution des articles 55 et 56 de la Charte (séance du 26 octobre 1814, AP. 2, XIII, 206).

A la séance du 22 novembre, Faget de Baure, rapporteur d'une nouvelle commission chargée de fondre ensemble les diverses propositions concernant la responsabilité ministérielle, affirme le droit des Chambres d'user du moyen d'une simple adresse au Roi « pour le supplier d'éloigner de lui un de ses ministres, de qui la confiance publique se serait éloignée » (AP. 2, XIII, 660).

Au cours de la discussion, Delhorme montre la portée des propositions soumises aux Chambres et dégage avec netteté les conditions mêmes du régime parlementaire subordonné à l'existence de la responsabilité politique des ministres : « De la loi dont il s'agit dépend l'équilibre entre l'autorité ministérielle, d'une part, et la représentation nationale de l'autre. Cet équilibre est le premier élément de notre système : si jamais il vient à se rompre, tout sera perdu : les Chambres deviendront factieuses ou le ministère arrivera au pouvoir absolu... Le principe d'action de ce système est une lutte, dans l'intérêt public, constamment ouverte entre les mandataires du peuple et

les dépositaires de la puissance exécutive.....
J'ai dit que la surveillance des opérations ministérielles se classait en trois divisions. La première, celle du contrôle des projets de loi, très importante, il est vrai, dans l'ordre législatif, n'est pas susceptible d'obtenir le même rang dans l'ordre politique. La troisième, celle de l'accusation devant la Chambre des pairs sera, j'ose le prévoir, infiniment rare.....
La seconde, celle du droit de censurer le conseil du Prince et d'en demander le renvoi, soit pour cause de faiblesse, soit pour incapacité et fautes graves dans les affaires politiques, administratives ou militaires, est donc vraiment la plus remarquable et la seule à laquelle il faille s'arrêter ; c'est elle qui constitue le véritable bouclier de la nation contre les torts ou les erreurs des ministres... ». Et Delhorme montre lumineusement que, sans la responsabilité politique des ministres, le seul moyen pour les Chambres de traduire avec efficacité leur mécontentement est le rejet de la loi sur les finances « remède qui apparaît comme un très grand mal » (séance du 8 décembre 1814, AP. 2, XIV, 88, 89).

C'est une véritable affirmation d'un principe essentiel du droit parlementaire qui est faite devant la Chambre à la veille de sa prorogation au 1^{er} mai 1815 (AP. 2, XIV, 310, 311).

F. L'œuvre parlementaire de la Chambre

« Libérale sans être factieuse » (1), la Chambre de 1814, dépourvue d'expérience constitutionnelle mais prenant au sérieux les institutions nouvelles, apporte une contribution modeste mais indéniable au développement de la politique parlementaire.

Sans doute les discours qui restent purement théoriques sont plus nombreux pendant la session législative que les résultats obtenus. Néanmoins, à propos de la discussion des projets de loi (loi du 13 août 1814 sur les rapports des Chambres entre elles et avec le Roi, loi du 21 octobre 1814 sur la liberté de la presse), le droit d'amendement est consacré. Grâce, il est vrai, à l'impulsion donnée par un ministre éminent, imbu d'idées modernes, le baron Louis, les droits des Chambres en matière financière sont hautement proclamés et exercés. L'examen des pétitions a pour conséquence de faire rapporter quelques actes de l'Exécutif : suppression des maisons de la Légion d'honneur (art. 8 de l'ordonnance du 19 juillet 1814) et des écoles militaires (ordonnance du 26 juillet 1814). Enfin les propositions de loi faites par les députés accusent le souci de définir la responsabilité ministérielle, élément primordial du régime parlementaire.

« Ce n'est pas dans le commerce de l'Empire que la Chambre de 1814 avait pu acquérir l'intelligence et la pratique du pouvoir des Assemblées délibérantes. Si

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 320 (*loc. cit.*).

l'on considère la transformation brusque et complète que les événements lui ont fait subir, il faut reconnaître que le Corps législatif impérial a mieux fait qu'on ne pouvait s'y attendre » (1).

§ 3. — Les esprits, les partis et les doctrines

La lutte est acharnée entre ceux qui veulent rester fonctionnaires et ceux qui veulent le devenir.

Le Roi, par la force des choses, se trouve dans cette singulière situation « de ne pouvoir entrer trop avant dans la Révolution sans s'abaisser ni rester en dehors sans se perdre » (2).

Louis XVIII était populaire en juin 1814. Six mois après, on entend dire partout : « cela ne peut durer ». Le mécontentement est engendré par des mesures inopportunes (érection du monument de Quiberon, anoblissement de Georges Cadoudal, cérémonies funèbres et expiatoires), par l'inquiétude qui grandit chez les bénéficiaires de la Révolution, par des froissements d'amour-propre qui éloignent de la Restauration les classes moyennes : lors de la fête donnée par la Ville de Paris, le 29 août 1814, le service d'ordre et de parade dans les appartements intérieurs est enlevé à la garde nationale et confié aux gardes du corps et l'on voit le Préfet de la Seine, la serviette sous le bras, servir le Roi comme un domestique, tandis que

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 320-321 (*op. cit.*).

(2) Cf. DUVERGIER DE HAURANNE, II, 193.

Madame de Chabrol sert la duchesse d'Angoulême et que des conseillers municipaux importants, Bellart entre autres, servent le comte d'Artois, le duc d'Angoulême et le duc de Berry. Ce qui était jadis un honneur pour la bourgeoisie devient à ses yeux une humiliation (1).

Cette sorte de « lutte de classes », alimentée par l'antagonisme des intérêts et par le conflit des vanités, détermine le groupement des individus dans des partis opposés qui doivent se montrer intransigeants sur le terrain des principes. C'est l'âge d'or de la politique doctrinale.

Les royalistes purs ont pour prophète Joseph de Maistre : son livre publié en 1809, « Essai sur le principe générateur des constitutions politiques », est réimprimé à Paris. Fidèle à sa « théorie du pouvoir », conçue pendant l'émigration, « un roi qui gouverne et fait la loi, une noblesse qui administre, un peuple qui obéit », le vicomte de Bonald est le philosophe du parti. Il écrit dans « Le Mercure de France » : « En attribuant à chaque sujet le droit et le pouvoir de faire partie du Souverain, les chartres bilatérales violent la loi fondamentale des sociétés humaines et conduisent nécessairement aux plus affreuses catastrophes » (2). Fiévée, correspondant secret du comte de Provence de 1799, puis de Napoléon en 1802 à 1813, a repris ses relations avec Louis XVIII. Il adresse au Roi sous le couvert de Blacas un journal publié sous le

(1) Cf. DUVERGIER DE HAURANNE, II, 334 (*op. cit.*).

(2) Cf. DUVERGIER DE HAURANNE, II, 339.

titre de « Correspondance politique et administrative », où il préconise l'organisation de conseils municipaux dont les curés soient les maires et de conseils provinciaux, le rétablissement des corporations, la tenue des registres de l'état civil par le clergé et la destitution des fonctionnaires de la Révolution.

Ces doctrines se reflètent dans la presse de droite. « Le Journal royal » expose dans toute leur pureté les thèses de Bonald. « La Gazette de France » signale la manie libérale comme la plus funeste des maladies du siècle. « La Quotidienne » de Michaud revendique pour le Roi le droit de pourvoir aux vides de la Constitution et d'interpréter les lois.

Les disciples de Chateaubriand, toujours à part, constituent un groupe particulier de royalistes, animés d'une haine profonde de la Révolution et de son personnel, mais disposés à transiger avec l'esprit du siècle et à faire grâce aux institutions nouvelles. Leur organe est « le Journal des Débats » (1).

Aux royalistes purs s'opposent les royalistes modérés et les constitutionnels.

Les modérés font paraître, le 1^{er} septembre 1814, « le Journal général de France », placé sous l'influence immédiate de Royer-Collard, directeur de la librairie. Au début, ce journal défend les doctrines gallicanes contre les doctrines ultramontaines, le Concordat de 1802 contre les Jésuites, puis il s'attaque aux royalistes de la *Quotidienne*, du *Journal royal*, et du *Jour-*

(1) Cf. DUVERGIER DE HAURANNE, II, 344.

nal des Débats et l'on y lit (1) : « Il est des gens qui ne soupçonnent pas qu'on puisse à la rigueur acquérir autant d'idées à fonder des manufactures et à combiner des armements qu'à étudier les beautés du blason et à courir les lièvres. Quoi qu'il en soit, une lutte s'est établie : c'est, pour ainsi dire, le combat de l'oisiveté contre l'industrie, de la naissance contre la richesse, du passé contre le présent..... »

... La noblesse est une sorte de papier-monnaie auquel l'opinion donne toute sa valeur et dont le cours ne doit point être forcé... ». Pour conclure, le rédacteur conseille aux gentilshommes « de transporter leurs théâtres dans leurs châteaux et d'y jouer, à leur aise, tous les rôles du répertoire héraldique devant leur livrée qui se contentera de rire sous cape. Si d'ailleurs ils ont soin que leurs anciens vassaux n'en sachent rien, et que les ponts-levis soient levés, ils ne seront pas sifflés » (*Journal général de France*, n° du 5 janvier 1815). Le ton de cet article, publié dans un journal que contrôle Royer-Collard, révèle l'acuité des ressentiments de la classe bourgeoise contre l'ancienne classe privilégiée.

Les constitutionnels se distinguent des modérés par leur origine : ils formaient sous l'Empire l'opposition philosophique. Leur écrivain doctrinal est Benjamin Constant. Méfiants à l'égard des intentions gouvernementales, ils cherchent néanmoins à réaliser l'alliance de la monarchie et des libertés publiques. Leurs organes sont « le Journal de Paris », pondéré et timide,

(1) Cf. DUVERGIER DE HAURANNE, II, 347.

surveillé de près par la censure, et surtout « le Censeur » de Comte et Dunoyer qui, pour échapper à la réglementation préventive de la loi du 21 octobre 1814, paraît à des époques indéterminées, en volumes d'au moins vingt feuilles.

Au début de 1815, Benjamin Constant publie une nouvelle étude constitutionnelle « De la responsabilité des ministres », commentaire de l'article 13 de la Charte et des débats auxquels il a donné lieu à la Chambre des députés : « Il s'agit beaucoup plus d'enlever le pouvoir aux ministres prévaricateurs que de les punir... Dans les discussions... sur la responsabilité, l'on a proposé de remplacer par un moyen plus doux en apparence, l'accusation formelle, lorsque la mauvaise administration des ministres aurait compromis la sûreté de l'Etat... sans néanmoins avoir enfreint d'une manière directe aucune loi positive. On a voulu investir les assemblées représentatives du droit de déclarer ces ministres indignes de la confiance publique. Mais je remarquerai d'abord que cette déclaration existe de fait contre les ministres toutes les fois qu'ils perdent la majorité dans les assemblées. Lorsque nous aurons, ce que nous n'avons point encore, mais ce qui est d'une nécessité indispensable dans toute monarchie constitutionnelle, je veux dire un ministère qui agisse de concert, une majorité stable et une opposition très séparée de cette majorité, nul ministre ne pourra se maintenir s'il n'a pour lui le plus grand nombre des voix, à moins d'en appeler au peuple par des élections nouvelles. Et alors ces élec-

tions nouvelles seront la pierre de touche de la confiance accordée à ce ministre... » (1).

Benjamin Constant s'élève contre le vote d'une motion de défiance « atteinte directe à la prérogative royale » qui dispute au Roi la liberté de ses choix : « L'essence de la royauté dans une monarchie représentative, c'est l'indépendance des nominations qui lui sont attribuées... Il ne faut pas que les assemblées s'arrogent le droit d'exclure, droit qui, exercé obstinément, implique à la fin celui de nommer... La confiance dont un ministre jouit ou la défiance qu'il inspire se prouve par la majorité qui le soutient ou qui l'abandonne. C'est le moyen légal, c'est l'expression constitutionnelle. Il est superflu d'en chercher une autre » (2).

A cette époque, la simple mise en minorité ne détermine pas la chute du pouvoir. Benjamin Constant estime que la possibilité d'émettre un vote de défiance est une arme dangereuse.

Aujourd'hui, au contraire, où l'infériorité numérique, même dans un scrutin de hasard, entraîne automatiquement la démission du ministère, des esprits autorisés souhaitent l'usage de votes explicites pour remédier à l'instabilité gouvernementale, le cabinet ne devant se retirer qu'en présence d'un ordre du jour motivé exprimant en termes précis le blâme parlementaire (3).

(1) BENJAMIN CONSTANT, *Cours de politique constitutionnelle*, I, 406-407.

(2) BENJAMIN CONSTANT, *Cours de politique constitutionnelle*, I, 408.

(3) Cf. Louis MICHON, p. 67.

Benjamin Constant préconise encore le renvoi aux tribunaux ordinaires de tout acte ministériel contraire à la loi : « Il est clair que l'intention de la Charte, en prononçant que les ministres ne pourront être accusés par la Chambre des députés que pour concussion et trahison, a été qu'ils puissent être poursuivis devant les tribunaux ordinaires pour tous les autres crimes, par les individus que ces crimes ont lésés » (1).

Il recommande enfin à l'opposition beaucoup de modération dans ses attaques : « les amis de la royauté doivent se convaincre que, sans une liberté constitutionnelle, il n'y a point de monarchie stable et les amis de la liberté doivent reconnaître que, sans une monarchie constitutionnelle, il n'y aura point de liberté assurée ». C'est l'opinion de Tracy, de Lanjuinais, « des hommes purs de toute complicité dans les excès de la Révolution qui, au Sénat avaient lutté contre la tyrannie impériale » (2).

Au parti libéral se rattache le vieux parti conventionnel dont les représentants sont Fouché et Carnot. Fouché, ni méchant ni bon par nature, mais rusé, faisant le bien et le mal avec une égale satisfaction, impitoyable ou serviable, selon son intérêt, a dans tous les camps des amis personnels qu'il a protégés en sa qualité de ministre de la police. Carnot passe pour l'auteur d'un mémoire au Roi, paru à Bruxelles et

(1) BENJAMIN CONSTANT, *Cours de politique constitutionnelle*, I, 388.

(2) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 350-351.

circulant clandestinement en France, où sont exposés les griefs du parti libéral.

Ces libelles excitent les royalistes d'extrême droite. Chateaubriand tente d'apaiser ces querelles. Dans ses « *Réflexions politiques sur quelques questions du jour et sur les intérêts de tous les Français* », il écrit : « La France a besoin de repos, il faut verser de l'huile dans nos plaies et non les élargir » (1).

Le parti bonapartiste a pour organe « le Nain jaune » qui, le 5 janvier 1815, succède sans bruit au « *Journal des arts, de la littérature et des sciences* ». Dirigé par Cauchois-Lemaire, « le Nain jaune » ne tarde pas à porter à la Restauration des coups meurtriers, en maniant l'arme de l'ironie : la publication des statuts de l'ordre de l'Eteignoir et de l'ordre de la Girouette contribue à ébranler le régime.

Pour rendre compte de la fermentation des esprits, il faut signaler le réveil des polémiques entre les ultramontains, adeptes de Joseph de Maistre et de Bonald, auxquels vient de s'adjoindre un jeune homme encore inconnu, Lamennais et les gallicans soutenus par « le *Journal général* », où on lit : « l'habit monastique, c'est l'uniforme des soldats du pape, souverain étranger, auquel cet uniforme les engage tellement qu'il soumet à son contrôle l'exercice de leurs devoirs envers leur souverain national » (*Journal général*, n° du 7 octobre 1814).

Des opinions excentriques se font jour. Le comte de

(1) CHATEAUBRIAND, *Œuvres complètes*, XI, 229.

Saint-Simon et Augustin Thierry, son élève, publient ensemble deux brochures intitulées, l'une « Réorganisation de la société européenne », l'autre « le Ministère et l'opposition ». Les auteurs préconisent un projet d'association des propriétaires de biens nationaux pour assurer l'inviolabilité des propriétés aliénées par la Nation. L'historien Duvergier de Hauranne qualifie ce projet d'absurde. A nos yeux, il apparaît comme une anticipation du syndicalisme mis au premier plan par le ^{xx}^e siècle pour la défense des grands intérêts collectifs.

Conservateur isolé, Montlosier, dans ses « Etudes sur la monarchie française » regrette la vieille monarchie féodale. A défaut des institutions féodales, il se rallie à celles de la Charte, à condition que celles-ci se rapprochent autant que possible des premières (1).

Dans l'ensemble la Charte détermine deux courants d'opinions. Les royalistes purs la considèrent comme un compromis transitoire qu'il faut détruire. Les royalistes de l'école de Royer-Collard, les futurs doctrinaires, s'attachent à la Charte et défendent la société nouvelle contre la société ancienne.

A côté de l'école de Bonald, l'école de Chateaubriand accepte les conséquences de la Charte, à condition de sacrifier les hommes et les intérêts de la Révolution.

A côté de l'école de Royer-Collard, les constitutionnels s'efforcent de rapprocher la dynastie restau-

(1) Cf. DUVERGIER DE HAURANNE, II, 370-371.

rée des institutions et des hommes de la Révolution ; les vieux conventionnels voient dans la Charte une arme de guerre contre le gouvernement. Les bonapartistes, l'œil fixé sur l'île d'Elbe, étendent mystérieusement leurs ramifications dans l'armée et attirent à eux les mécontents.

« La classe haineuse n'est pas nombreuse, la classe méfiante est presque universelle », écrit Barante, préfet de la Loire-Inférieure, le 15 décembre 1814 : « avec la Charte fidèlement exécutée... tout irait à merveille » (1). Au 1^{er} janvier 1815, il n'existe pas de véritable conspiration contre la Restauration.

Des ministres, pas de ministère ; des pairs adaptés à de vieilles habitudes de soumission ; des députés soucieux de remplir avec zèle leur rôle nouveau, mais inexpérimentés et diminués par leur origine ; une opinion publique fiévreuse, où l'inquiétude des intérêts et l'ardeur des antagonismes font surgir des doctrines qui vont de l'apologie du Moyen Age aux anticipations du syndicalisme contemporain : tel est l'aspect politique de la première Restauration. Elle a planté les premiers jalons sur la route qui conduit au régime parlementaire ; mais il appartiendra à la seconde Restauration de rendre accessible la voie simplement tracée.

Ce seront plus tard les ultra-royalistes de la Chambre introuvable qui, pour assurer le triomphe de leurs passions, achemineront la monarchie constitu-

(1) BARANTE, *Souvenirs*, II, 95-96.

tionnelle vers la reconnaissance de ces doctrines et la pratique de ces usages qui constituent ce que nous appelons aujourd'hui le gouvernement de cabinet. Au début de 1815, c'est le parti constitutionnel qui, dans l'action comme dans la doctrine, est d'accord avec les principes parlementaires : il demande l'application de la Charte dans sa lettre et dans son esprit ; Comte et Dunoyer, dans « Le Censeur » réclament du Roi un véritable ministère, ayant la confiance des Chambres et la sienne. Les royalistes purs, au contraire, avec Bonald et Fiévée poussent le Roi à s'emparer énergiquement du pouvoir (1).

A la fin de l'année 1815, la position doctrinale des partis sera exactement renversée : les ultra-royalistes deviendront les champions de la prérogative parlementaire et les constitutionnels se feront les avocats de la prérogative royale.

(1) Cf. Louis MICHON, 67-68 ; DUVERGIER DE HAURANNE, II, 374.

CHAPITRE III

Les progrès des idées parlementaires du 1^{er} mars au 8 juillet 1815

La période des Cent-Jours marque un grand progrès des idées qui conduiront au régime parlementaire. Cette évolution se poursuit parallèlement aux Tuileries et à la Cour de Gand. A Paris, Napoléon s'efforce de faire figure de chef d'Etat libéral. A Gand, l'entourage de Louis XVIII, en exil pour la seconde fois, commence à méditer ces paroles de Chateaubriand : « le temps change tout et l'on ne peut pas plus se soustraire à ses lois qu'à ses ravages » (1).

Du 1^{er} au 20 mars 1815, le gouvernement de Louis XVIII, d'une part, et Napoléon d'autre part, rivalisent d'ardeur dans l'affirmation des principes constitutionnels, pour rallier le plus grand nombre de partisans. Le souverain fugitif de l'île d'Elbe marque les étapes de sa route victorieuse par des professions de foi empreintes de libéralisme : proclamation de Cannes (AP. 2, XIV, 352), proclamations aux habitants des Basses-Alpes, aux habitants de l'Isère (AP. 2, XIV, 353), aux habitants de la Ville de Lyon (AP. 2, XIV, 354).

(1) CHATEAUBRIAND, *Mélanges politiques, Œuvres complètes*, XI, 218.

A Paris, devant le danger, royalistes de droite et royalistes de gauche s'unissent contre l'ennemi commun. Cette alliance d'un moment se réalise au bénéfice de la Charte qui cesse d'être considérée comme une simple formalité exigée par les circonstances pour devenir le symbole d'un régime d'ordre et de liberté menacé par « l'usurpateur ». Libéraux et conservateurs éprouvent le besoin de manifester pour l'acte du 4 juin 1814 « des sentiments de tendresse jusque-là tenus dans l'ombre » (1).

Dans l'ordre du jour du 7 mars 1815, Dessoles, major général des gardes nationales, appelle l'armée à la défense de la Patrie, du Trône et de la Charte constitutionnelle (2).

Benjamin Constant signale la duplicité de Napoléon : « Auteur de la Constitution la plus tyrannique qui ait régi la France, il parle aujourd'hui de liberté, et c'est lui qui, durant quatorze ans, a miné la liberté » ! (*Journal de Paris*, n° du 11 mars 1815).

Comte, directeur du « Censeur » publie une brochure sous ce titre significatif : « De l'impossibilité d'établir une monarchie constitutionnelle sous un chef militaire et particulièrement sous Napoléon.

La Fayette offre ses services pour défendre la Restauration.

Devant ce zèle des libéraux en faveur de la monarchie légitime l'abbé de Montesquiou se met en rapport avec les chefs du parti et offre même sa démis-

(1) THUREAU-DANGIN, *Le parti libéral sous la Restauration*, 10.

(2) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 395.

sion pour faire place aux constitutionnels. Benjamin Constant, La Fayette, Lally-Tollendal, Victor de Broglie sont conviés chez Lainé, Président de la Chambre des députés et tiennent des conférences qui ont pour objet de rallier autour du Roi toute l'opinion libérale.

Les proclamations du Roi insistent sur la nécessité de sauver la Charte « lien commun aux intérêts et aux opinions qui ont si longtemps divisé les Français » (proclamation du 9 mars aux gardes nationales AP. 2, XIV, 320), de défendre « la liberté publique qu'on attaque, la Charte constitutionnelle qu'on veut détruire » (proclamation du 11 mars à l'armée, AP. 2, XIV, 326, 327).

A cette heure critique, le gouvernement royal reconnaît l'utilité de mettre un terme aux inquiétudes que la Restauration a fait naître, en s'appuyant d'une façon ostensible sur les Assemblées délibérantes. Les Chambres, dont la session avait été prorogée au 1^{er} mai 1815 (proclamation du 30 décembre 1814, AP. 2, XIV, 310-311), sont convoquées immédiatement (proclamation du 6 mars 1815, AP. 2, XIV, 313). La Chambre des députés se réunit le 8 mars (AP. 2, XIV, 314) et la Chambre des pairs le 9 (AP. 2, XIV, 317). Le 30 mars, Lainé, président de la Chambre des députés, présente une adresse au Roi en ces termes significatifs : « Nous devons tous nous réunir contre l'ennemi commun et chercher à rendre cette crise profitable à la sûreté du trône et à la liberté publique » (AP. 2, XIV, 322). Le 11 mars, à l'ouverture de la

première séance publique, Lainé énumère les mesures dont la Chambre doit être saisie : loi sur la responsabilité des ministres, sur le remplacement des députés décédés, sur les élections partielles pour la session de 1815 qui peuvent donner l'espoir de voir siéger « d'illustres amis de la France et de la liberté, respectés dans toute l'Europe », allusion flatteuse à Benjamin Constant, La Fayette, Voyer d'Argenson (AP. 2, XIV, 327). Delhorme dépose, le 13 mars, une proposition tendant à placer la Charte sous la sauvegarde de tous les citoyens (AP. 2, XIV, 332). A la séance royale du 16 mars, Louis XVIII renouvelle son serment de maintenir la Charte constitutionnelle qu'il considère comme son « plus beau titre aux yeux de la postérité ». « Sauver la monarchie en lui donnant la liberté pour rempart, telle est la pensée presque unanime de la Chambre des députés » (1).

Les députés, aux sentiments desquels le gouvernement fait appel, commencent à comprendre tout le parti qu'ils peuvent tirer de la situation en faveur du développement de la prérogative parlementaire. L'adresse au Roi présentée le 17 mars 1815 contient ce passage caractéristique : « Tandis que les Chambres prêteront au gouvernement qui doit sauver la France la force de la nation tout entière, vos fidèles sujets sont convaincus que le gouvernement concourra au salut public, en se confiant à des hommes à la fois énergiques et modérés, dont les noms seuls soient une

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 419 (*loc. cit.*).

garantie pour tous les intérêts, une réponse à toutes les inquiétudes ; à des hommes qui ayant été à diverses époques les défenseurs des principes de justice et de liberté, qui sont dans le cœur de Votre Majesté et forment le patrimoine de la Nation, sont tous également solidaires de la stabilité du trône et des principes que l'ennemi public vient anéantir » (AP. 2, XIV, 343). C'est demander au Roi de choisir de nouveaux ministres parmi les libéraux : l'ancien Corps législatif impérial ne prend-il pas vraiment les allures de la Chambre des députés d'un régime parlementaire ? (1).

Le même jour, Benjamin Constant écrit le fameux article dirigé contre Napoléon et célébrant l'alliance de Louis XVIII avec la liberté : « Du côté du Roi est la liberté constitutionnelle, la sûreté, la paix ; du côté de Bonaparte, la servitude, l'anarchie et la guerre. ... J'ai voulu la liberté sous diverses formes : j'ai vu qu'elle était possible sous la monarchie. Je vois le Roi se rallier à la Nation ; je n'irai pas, misérable transfuge, me traîner d'un pouvoir à l'autre, couvrir l'infamie par le sophisme et balbutier des mots profanes pour racheter une vie honteuse » (*Journal des Débats*, n° du 19 mars 1815).

Mais les événements se précipitent. L'attitude « parlementaire » des ex-législateurs muets de l'Empire ne peut avoir de lendemain. La proclamation du Roi du 20 mars déclare close la session des Chambres

(1) Louis MICHON, 69 (*op. cit.*).

(AP. 2, XIV, 349) et le *Moniteur* du 21 mars 1815 annonce que « le Roi et les princes sont partis dans la nuit ». Quant à Benjamin Constant, fidèle à ses principes constitutionnels, sinon aux hommes avec lesquels il assurera leur réalisation, c'est avec Napoléon qu'il donnera corps à ses idées dans l'Acte additionnel du 22 avril 1815.

Le 20 mars 1815, l'Empereur est de retour aux Tuileries ; mais un mouvement irrésistible vers le régime représentatif et les libertés parlementaires s'est développé. Il est impossible à l'ancien général du 18 Brumaire de ne pas en tenir compte.

§ 1^{er}. — L'Acte additionnel du 22 avril 1815

Il semble au début que le libéralisme de l'Empereur décroît à mesure que croît sa fortune (1). Ses premiers actes ne révèlent pas le chef d'Etat constitutionnel qui ferait oublier le despote : décrets rendus à Lyon le 13 mars excluant de l'armée les anciens émigrés et prononçant la dissolution de la Chambre (AP. 2, XIV, 355-356), décret du 28 mars dotant la France d'une organisation policière menaçante (AP. 2, XIV, 363), décret du 19 avril, publié seulement le 18 mai, enjoignant aux volontaires de l'armée royale de s'enrôler dans les troupes impériales (2).

Si Napoléon est resté le même, tout est changé dans son entourage. Il y a en France d'autres volontés que

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 474 (*op. cit.*).

(2) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 476.

la sienne. Dans le ministère formé le 20 mars 1815 (AP. 2, XIV, 351) Carnot, ministre de l'Intérieur et Fouché, ministre de la Police, allié à son collègue par calcul, ne se gênent pas pour prêcher le libéralisme. Carnot écrit le 11 avril : « le 20 mars doit nous reporter au 14 juillet ». Parfois des luttes assez vives s'engagent entre 1804 et 1789 représentés par l'Empereur et par son ministre. Quant à Fouché, il exécute mollement les décrets qu'il enregistre, autant par réprobation des mesures de rigueur que pour se faire des amis personnels dans le parti royaliste dont il pressent le retour au pouvoir.

Les adresses présentées à l'Empereur traduisent les nouvelles aspirations libérales. L'adresse du 26 mars, rédigée par le Conseil des ministres, donne cette formule de gouvernement : Point de réaction au dedans, point d'actes arbitraires. Sûreté des personnes, sûreté des propriétés, libre circulation de la pensée. — L'adresse du Conseil d'Etat, œuvre de Thibaudeau, rappelant que Napoléon tient sa couronne du peuple, insiste sur le principe de la souveraineté nationale, seule source légitime du pouvoir et sur la responsabilité des ministres. L'adresse du Conseil municipal de Paris fait allusion à la constitution promise et contient cette phrase qui peut être interprétée comme une pointe d'esprit parisien : « Les Français savent bien qu'une constitution garantie par Vous ne sera pas aussitôt violée que promulguée ».

Dans sa réponse, Napoléon oublie totalement de parler de la constitution promise. La dictature assise

sur la victoire demeure son grand rêve intime ; mais l'esprit de liberté règne jusque dans les sphères officielles. Le cri de « Constitution » est partout, constate le duc de Rovigo. Fouché trouve bon qu'on parle de liberté et chaque jour « c'est au nom de la Charte violée, des droits du peuple méconnus que « le Moniteur », « le Journal de Paris », « le Journal des Débats » redevenu le 21 mars « le Journal de l'Empire » célèbrent la révolution du 20 mars » (1).

Le souci de légitimer le nouveau gouvernement impérial par des principes constitutionnels est si vif que c'est à l'idée de souveraineté nationale, totalement repoussée par la Charte, et déjà invoquée par Thibau-deau, au nom du Conseil d'Etat, que les publicistes font appel. Lambrechts, ancien sénateur éliminé par Louis XVIII, publie une brochure intitulée « Principes politiques » tendant à prouver que Louis XVIII, ayant octroyé une constitution que le peuple n'a pas ratifiée par un vote formel, n'a jamais été roi légitime de la France.

Tandis que les partisans de l'Empereur s'efforcent de découvrir dans le droit public révolutionnaire la légitimité du nouveau gouvernement, ses adversaires s'attachent à entretenir les craintes éveillées par le retour de Napoléon en ne voyant en lui que l'homme de guerre et le dictateur.

Dans « le Censeur », Dunoyer réplique à Lambrechts : « notre constitution de l'an VIII qui fut, dit-

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 483 (*loc. cit.*).

on, acceptée par le peuple est sans contredit la plus mauvaise que la France ait eue ; celle de 1814 dont Louis XVIII nous a fait concession et octroi est sans aucun doute la plus sage qui nous ait gouvernés ». (Censeur, 5^e volume). Le volume est saisi puis rendu à l'auteur qui ajoute deux échos, à la manière du « Nain Jaune » : « l'ordre de l'Eteignoir étant tombé en même temps que l'ordre des lis, ne serait-il pas possible de le remplacer par un autre qui, sans être moins avantageux aux progrès des ténèbres, serait cependant plus analogue aux circonstances ? Il nous semble que l'ordre du Sabre aurait ce double avantage ». — « Un des rédacteurs du *Mercur* s'occupe d'un ouvrage qui, vu les circonstances, ne peut manquer de faire une grande sensation et a pour titre : De l'influence de la moustache sur le raisonnement et de la nécessité du sabre dans l'administration » (1).

Troublé par les manifestations de l'esprit nouveau, par les changements qu'a apportés à la vie publique la liberté de la presse, même soumise à une réglementation préventive qui laisse filtrer toutefois l'allusion et l'ironie, Napoléon demeure perplexe entre deux partis : rétablir la dictature ou donner une constitution. Devant la force de l'opinion constitutionnelle, il se décide pour la seconde solution et n'hésite pas à appeler aux Tuileries l'auteur de l'article du 19 mars, son ennemi d'hier, Benjamin Constant.

Benjamin Constant rapporte ainsi les propos de

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 483.

Napoléon à l'entrevue qui a lieu sans témoins : « la nation s'est reposée douze ans de toute agitation politique et, depuis un an, elle se repose de la guerre. Ce double repos lui a rendu un besoin d'activité. Elle veut ou croit vouloir une tribune et des Assemblées ; elle ne les a pas toujours voulues, elle s'est jetée à mes pieds quand je suis arrivé au gouvernement... Aujourd'hui tout est changé : un gouvernement faible.... a donné l'habitude de chicaner l'autorité ; le goût des constitutions, des débats, des harangues paraît revenu ; cependant ce n'est que la minorité qui les veut... La multitude ne veut que moi... Je n'ai qu'à faire un signe, les nobles seront massacrés dans toutes les provinces... Mais je ne veux pas être le roi d'une jacquerie... Voyez donc ce qui vous semble possible ; apportez-moi vos idées : des discussions publiques, des élections libres, des ministres responsables, la liberté de la presse, je veux tout cela... Si le peuple veut réellement la liberté, je la lui dois, j'ai reconnu sa souveraineté... Je ne suis plus un conquérant ; je ne puis plus l'être... Je ne hais point la liberté, je l'ai écartée lorsqu'elle obstruait ma route, mais je la comprends, j'ai été nourri dans ses pensées... Je désire la paix et je ne l'obtiendrai qu'à force de victoires... Je prévois une lutte difficile, une guerre longue. Pour la soutenir, il faut que la nation m'appuie ; mais en récompense, je crois, elle exigera de la liberté ; elle en aura. La situation est neuve, je ne demande pas mieux que d'être éclairé. Je vieillis : on n'est plus à quarante-cinq ans ce qu'on était à trente. Le repos

d'un roi constitutionnel peut me convenir ; il conviendra plus sûrement encore à mon fils » (1).

Benjamin Constant accepte le titre de conseiller d'Etat et se met à l'œuvre. Un comité de constitution composé de six ministres, Carnot, Cambacérès, Bassano, Boulay de la Meurthe, Merlin de Douai, Regnault de Saint-Jean-d'Angély, et des conseillers d'Etat est présidé par Napoléon lui-même. Le projet, rédigé par Benjamin Constant, est accepté sans discussion, en ce qui concerne les prérogatives des Assemblées (titre I, articles 2, 23, 24 et 25), la publicité des discussions parlementaires (titre I, art. 20), la responsabilité des ministres (titre IV, art. 39 à 49 inclus), le pouvoir judiciaire (titre V), les libertés publiques (titre VI).

L'Empereur s'oppose à l'hérédité de la pairie et là l'opinion publique est avec lui. Toutefois l'hérédité est maintenue (art. 3 du titre I) (2).

L'article du projet concernant l'abolition de la confiscation donne lieu à des débats où se révèle la persistance des idées dictatoriales de Napoléon : « On me pousse, dit-il, dans une route qui n'est pas la mienne... L'opinion de la France était excellente, elle est exécration. La France se demande ce qu'est devenu le vieux bras de l'Empereur, ce bras dont elle a besoin pour dompter l'Europe. Que me parle-t-on de bonté, de justice abstraite, de droits naturels ? La

(1) Cf. DUVERGIER DE HAURANNE, p. 493, 494, 495.

(2) Voir le texte de l'Acte additionnel du 22 avril 1815. — DUGUIT et MONNIER, p. 190 à 197.

première loi, c'est la nécessité ; la première justice, c'est le salut public ». Personne n'est de cet avis, mais l'article est rayé.

Une autre controverse met en lumière les conceptions intimes de Napoléon. Au sujet du titre à donner à la nouvelle constitution, Benjamin Constant propose de laisser de côté tout le bagage des constitutions impériales et des sénatus-consultes ; mais l'Empereur réplique vivement : « ce n'est pas là ce que j'entends, vous m'ôtez tout mon passé ; je veux le conserver ; que faites-vous de mes onze ans de règne ? J'y ai quelques droits, je pense ; l'Europe le sait. Il faut que la nouvelle Constitution se rattache à l'ancienne ; elle aura ainsi plusieurs années de gloire et de succès » (1). Ces questions peuvent paraître aujourd'hui puériles ; mais elles avaient alors de l'importance : Louis XVIII avait daté la Charte de la dix-neuvième année de son règne, pour effacer la Révolution et l'Empire, Napoléon qualifie la Constitution d'Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire pour effacer la première Restauration.

Au cours de la dernière séance est introduit l'article 67 par lequel le peuple s'interdit de proposer le rétablissement des Bourbons, même en cas d'extinction de la dynastie impériale.

Il y a lieu de rapprocher cette interdiction du texte incorporé à l'article 8 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 : « les membres des familles ayant

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 499-500.

régné sur la France sont inéligibles à la Présidence de la République » (loi du 14 août 1884, art. 2) (1).

L'article 33 adopté sans débats constitue une promesse de représentation professionnelle : « l'industrie et la propriété manufacturière et commerciale auront une représentation spéciale ».

L'Acte additionnel qui paraît au Moniteur du 23 avril 1815 n'est que la Charte perfectionnée dans le sens du régime parlementaire (2) et soumise à l'acceptation du peuple (préambule *in fine*) comme la Constitution sénatoriale du 6 avril 1814, la Constitution de l'an VIII (Art. 95) et les sénatus-consultes impériaux.

En ce qui concerne la Chambre des pairs, l'article 27 de la Charte de 1814 permet au Roi de conférer l'hérédité, selon son bon plaisir, alors qu'elle est assurée par l'article 3 de l'Acte additionnel.

En ce qui concerne la Chambre des représentants, le nombre des députés est accru : 629 (art. 8 de l'Acte) au lieu de 300 (art. 36 de la Charte se référant à l'art. 31 de la Constitution du 22 frimaire an VIII) (3). L'âge d'éligibilité est réduit de 40 ans (art. 38 de la Charte) à 25 ans (art. 8 de l'Acte).

Le Président de la Chambre est nommé directement par elle. Sa nomination est seulement soumise à l'approbation de l'Empereur (art. 9), alors que l'article 43 de la Charte dispose que le Président de la Chambre

(1) DUGUIT et MONNIER, 338.

(2) J. BARTHÉLEMY, 54 (*op. cit.*).

(3) DUGUIT et MONNIER, 122.

des députés est nommé par le Roi sur une liste de cinq membres présentés par elle.

Aux termes de l'article 32 de la Charte, les délibérations de la Chambre des pairs sont secrètes. L'article 20 de l'Acte pose le principe de la publicité des séances des deux Chambres.

L'article 26 de l'Acte prohibe la lecture de discours écrits, à l'exception des rapports et des comptes.

Sous le titre IV de la Constitution du 22 avril 1815, la responsabilité ministérielle est longuement envisagée. L'article 38 rend nécessaire le contreseing de tous les actes du gouvernement par un ministre ayant département. Les ministres sont responsables de tous les actes du gouvernement signés par eux ainsi que l'exécution des lois (art. 39). Il s'agit « d'une responsabilité politique dans la forme pénale » (1).

Les ministres peuvent être accusés par la Chambre des représentants et jugés par la Chambre des pairs (art. 40), pour avoir compromis la sûreté et l'honneur de la nation (art. 41). La Chambre des pairs, dans ce cas, exerce, soit pour caractériser le délit, soit pour infliger la peine, un pouvoir discrétionnaire (art. 42). Dans le système inspiré par Benjamin Constant, le ministre essayant de gouverner contre la volonté de la nation, représentée par la Chambre des représentants, peut être considéré comme ayant compromis « la sûreté et l'honneur de la nation et mis en accusation ». « La mise en œuvre de la responsabilité poli-

(1) J. BARTHÉLEMY, 54 (*loc. cit.*).

tique apparaît comme une sorte de procès entre le pouvoir et le peuple » (1).

L'article 50 de l'Acte du 22 avril 1815 implique la promesse de suppression de la garantie administrative instituée par l'article 75 de la Constitution du 22 frimaire an VIII.

Le droit de questionner les ministres est consacré par l'article 19 : ils donnent aux Chambres « les éclaircissements qui sont jugés nécessaires quand leur publicité ne compromet pas l'intérêt de l'Etat ».

L'article 21 consacre le droit de l'Empereur de dissoudre la Chambre des représentants, à charge d'en convoquer une nouvelle dans un délai de six mois. L'article 50 de la Charte ne prévoit qu'un délai de trois mois. Recul ou progrès, selon que l'on envisage les inconvénients d'une longue vacation de la Chambre ou ceux d'élections brusquées. L'article 5 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 adopte un court délai : deux mois.

Le droit d'interroger les ministres, de les mettre en accusation « pour avoir compromis la sûreté ou l'honneur de la nation » assure le contrôle du pouvoir législatif sur les actes du pouvoir exécutif. Le droit conféré au chef de l'Etat de dissoudre la Chambre populaire lui permet de prendre le corps électoral comme arbitre des différends entre les deux pouvoirs. Ce sont là les caractéristiques du régime parlementaire (2).

(1) J. BARTHÉLEMY, 54 (*loc. cit.*).

(2) Cf. JACQUELIN, *Les Cent-Jours et le régime parlementaire*, *Revue de droit public* (1897), t. VII, 198, 199.

Dès la promulgation de l'Acte additionnel, un mouvement d'opinion se dessine : le maintien de la peine de la confiscation abolie par l'article 66 de la Charte est fortement critiqué, notamment par Barère, l'ancien conventionnel, qui se félicite, d'autre part, de voir investi de la sanction des lois « le prince qui, après avoir été plongé (comme Achille dans le Styx) dans les eaux salutaires de l'adversité, a connu les vrais besoins et les vœux unanimes des Français, la paix et la liberté ».

L'existence de pairs héréditaires, pouvant prendre séance à vingt et un ans et ayant voix délibérative à vingt-cinq ans (art. 4 de l'Acte du 22 avril 1815), suscite l'indignation de Viennet, auteur d'un opuscule intitulé « Opinion d'un homme libre sur la constitution proposée » : « N'est-il pas absurde de vouloir que la loi soit faite par des sénateurs imberbes, descendus mollement du lit voluptueux de leurs maîtresses, cherchant un lit de repos sur les coussins de la pairie, chancelant de fatigue, sommeillant de luxure et d'ennui ». Viennet propose un Sénat organisé à peu près comme l'Institut (1).

Benjamin Constant et son ami Sismonde de Sismondi prennent ouvertement la défense de l'Acte additionnel. Sismondi s'élève contre la séparation absolue du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, principe métaphysique qui consiste à « atteler des chevaux à un corps politique non pour le faire marcher,

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 514.

mais pour l'écarteler (1) » et conclut en faveur de la liaison des deux pouvoirs que la Constitution de 1815 s'efforce d'organiser. C'est une profession de foi en faveur de l'évolution du régime représentatif vers le régime parlementaire et non vers le régime présidentiel des États-Unis.

Reproduisant sa brochure sur la responsabilité des ministres, parue au début de 1815, Benjamin Constant publie en mai 1815 « Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la constitution actuelle de la France ».

La théorie parlementaire y est exposée nettement : « Notre constitution, en établissant la responsabilité des ministres sépare clairement le pouvoir ministériel et le pouvoir royal. — Le pouvoir royal est un pouvoir neutre, celui des ministres est un pouvoir actif. Le roi, dans un pays libre, est un être à part, supérieur aux diversités des opinions, n'ayant d'autre intérêt que le maintien de la liberté, planant en quelque sorte au-dessus des agitations humaines. C'est le chef-d'œuvre de l'organisation politique que d'avoir ainsi créé dans le sein même des dissentiments, sans lesquels nulle liberté n'existe, une sphère inviolable de sécurité, de majesté, d'impartialité qui permet à ces dissentiments de se développer sans péril tant qu'ils n'excèdent pas certaines limites... La constitution actuelle est peut-être la seule qui ait établi sur la

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 526.

responsabilité des ministres des principes parfaitement applicables et suffisamment étendus » (1).

Deux décrets paraissent en même temps que l'Acte additionnel au *Moniteur* du 23 avril, pour déterminer la procédure de la ratification populaire : les électeurs sont appelés à contresigner leurs votes sur des registres ouverts dans toutes les communes ; le dépouillement des votes aura lieu à l'Assemblée du Champ de mai convoquée à Paris à la date du 26 mai.

L'Acte additionnel est accepté par 1.532.327 réponses oui contre 4.802 réponses non et le résultat, proclamé dans l'Assemblée du Champ de mai le 1^{er} juin (AP. 2, XIV, 281).

Une Constitution inspirée par un partisan éclairé du régime parlementaire et beaucoup plus favorable que la Charte à l'éclosion de ce régime va entrer en application. Au cours de sa brève existence, la Chambre des représentants surtout ne manquera de faire usage de l'extension nouvelle de sa prérogative.

§ 2. — La mise en œuvre de l'Acte additionnel
La pratique des théories parlementaires à la Chambre
des représentants

Les collèges électoraux, convoqués par le décret du 30 avril (AP. 2, XIV, 386), élisent les représentants et la session législative est ouverte le 3 juin (AP. 2, XIV, 391). La constitution fonctionne du 3 au 23 juin 1815. Pendant ces vingt jours, si la Chambre des

(1) BENJAMIN CONSTANT, *Cours de politique constitutionnelle*, I, 70.

pairs, « ancien équipage impérial réduit et affaibli » (1), présidée par l'archichancelier Cambacérès (art. 5 de l'Acte de 1815 reproduisant l'art. 29 de la Charte), joue un rôle effacé, la Chambre des représentants se montre très indépendante en face de Napoléon et fait respecter quelques règles du régime parlementaire.

Les élus sont des vétérans des premières assemblées révolutionnaires, La Fayette et Lanjuinais ; d'anciens conventionnels, Barère, député des Hautes-Pyrénées, Cambon, Garreau, Garnier (de Saintes) ; d'ex-sénateurs impériaux, Garat, Sébastiani, Sorbier, Mouton-Duvernet, Becker, Grenier ; des libéraux de la Chambre de 1814, Flaugergues, Dumolard, Durbach, Bedoch, Dupont (de l'Eure) ; des avocats et des industriels encore peu connus, appelés à jouer un rôle important dans les assemblées de la Restauration, Manuel, Dupin, Roy, Benjamin Delessert, Laffitte. Un représentant de l'ancienne aristocratie, La Rochefoucauld-Liancourt, est le collègue de Voyer d'Argenson, ancien préfet indépendant, ayant refusé, en 1813, d'exécuter un ordre impérial qu'il estimait inique.

Les premiers actes de la Chambre des représentants accusent la ferme volonté des législateurs de ne pas se soumettre humblement aux vœux de Napoléon. Il escompte la nomination à la Présidence de Lucien Bonaparte ou, à défaut, de Merlin de Douai. C'est Lanjuinais qui est désigné par 277 voix contre 75

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 10 (*loc. cit.*).

à La Fayette et 59 à Flaugergues (séance du 4 juin, AP. 2, XIV, 397). L'Empereur déçu, fait annoncer par le Président d'âge que l'approbation de l'élection (art. 9 de l'Acte additionnel) sera transmise à la Chambre par un chambellan. Cette procédure soulève les protestations de l'Assemblée.

Elle estime que la ratification impériale de l'élection présidentielle doit être notifiée dans une forme qui convienne mieux à la dignité des représentants. La manifestation ne reste pas vaine. Le lendemain, Regnault de Saint-Jean-d'Angély, ministre d'Etat, remet au Président d'âge le procès-verbal de l'élection, approuvé par l'Empereur, et explique que les paroles du Chef de l'Etat ont été mal comprises (*Moniteur et Journal de l'Empire*, n^{es} du 6 et du 7 juin 1815). Ainsi est posé le principe que les ministres doivent être les intermédiaires exclusifs entre l'Empereur et les Chambres.

Lors de l'ouverture solennelle de la session législative, Napoléon déclare, non sans faire effort contre lui-même : « je viens commencer la monarchie constitutionnelle. Les hommes sont impuissants pour assurer l'avenir ; les institutions seules fixent les destinées des nations... J'ambitionne de voir la France jouir de toute la liberté possible. Je dis possible parce que l'anarchie ramène toujours un gouvernement absolu ». (Séance impériale du 7 juin 1815, AP. 2, XIV, 403).

Les flagorneries qui étaient en honneur au Corps législatif et au Sénat sont impitoyablement rejetées par la Chambre des représentants. La proposition

Lepelletier, tendant à faire décerner à l'Empereur le titre de Sauveur de la Patrie, est écartée sur cette observation de Dupin : « Le peuple ne nous a pas envoyés pour flatter l'Empereur, mais pour l'aider de nos conseils. Si nous prévenons les événements, quels moyens réserverons-nous à notre reconnaissance pour le moment où la Patrie sera sauvée ? » (séance du 8 juin 1815, AP. 2, XIV, 405).

La commission chargée de préparer la réponse au discours d'ouverture est composée du président Lanjuinais, des quatre vice-présidents, La Fayette, Flaugergues, Grenier, Dupont (de l'Eure) et de cinq députés plus favorables à l'Empereur que les membres du bureau, Garat, Ramon, Durbach, Laforest, Durand (séance du 8 juin 1815, AP. 2, XIV, 404).

L'adresse, longuement discutée en comité secret, exprime l'espoir de nouveaux perfectionnements du régime représentatif. L'Empereur, comme un monarque constitutionnel, doit l'écouter et répond dans un discours où se trahit son impatience : « Je verrai avec plaisir une commission nommée par la Chambre méditer sur les constitutions de l'Empire ; mais toute discussion publique sur une telle question serait un malheur pour l'Etat. La crise où nous sommes engagés est forte ; n'imitons pas l'exemple du Bas-Empire qui, pressé de tous côtés par les Barbares, se rendit la risée de la postérité, en s'occupant de discussions abstraites, au moment où le béliet brisait les portes de la ville » (séance du 11 juin 1815, AP. 2, XIV, 409 et *Moniteur* du 13 juin 1815).

Il est permis d'émettre des doutes sérieux sur le maintien de l'Acte additionnel de 1815, si Napoléon, parti aux armées le 12 juin, avait, dans la plaine de Waterloo, retrouvé son étoile d'Austerlitz.

Le problème des rapports entre le gouvernement et les législateurs, et de voûte du régime parlementaire, est nettement posé par la Chambre des représentants. Les dispositions constitutionnelles du 22 avril ne donnent pas satisfaction aux députés : aux termes de l'article 18 du titre I, « l'Empereur envoie dans les Chambres des ministres qui y siègent et prennent part aux discussions... » (1). Les huit ministres à portefeuille, Cambacérès (justice, Davout (guerre), Maret, duc de Bassano (secrétairerie d'Etat), Gaudin, duc de Gaète (finances), Mollien (trésor), duc Décrès (marine), Fouché (police), Caulaincourt, duc de Vicence (affaires étrangères), Carnot (intérieur), prennent la parole à la Chambre des pairs dont ils sont tous membres. La Chambre populaire n'entend que les quatre ministres d'Etat qui ont été élus députés : Boulay (de la Meurthe), Ginou-Defermon, Merlin de Douai, Regnault de Saint-Jean-d'Angély.

Dupin et Mourgues, pour remédier à cet inconvénient, proposent de constituer une commission spéciale, chargée de coordonner et d'améliorer les constitutions de l'Empire (séance du 13 juin 1815, AP. 2. XIV, 412).

Le 16 juin, la lecture d'un rapport du ministre des

(1) Voir le texte dans DUCUIT et MONNIER, 192.

relations extérieures, faite par Boulay sur l'ordre de l'Empereur, soulève la question de savoir quelle est à la Chambre la position réelle des ministres d'Etat. Les députés Jay, Manuel, Roy, Barère, protestent contre la forme de communication employée : « Dans un pays voisin les ministres siègent dans la Chambre des communes et répondent à toutes les interpellations, pourquoi en serait-il autrement en France ? Quant aux ministres d'Etat qui viennent lire en présence de la Chambre des messages et des rapports qu'ils n'ont ni rédigés ni signés, il serait bon de savoir s'ils sont responsables et si l'Empereur les a autorisés à donner tous les renseignements qu'on peut leur demander » (AP. 2, XIV, 458-461). Au cours des débats, Barère s'exclame « Les ministres de Louis XVI étaient moins grands seigneurs que ceux de Bonaparte : ils daignaient venir à l'Assemblée » (1).

Barère regrette l'absence de liaison avec l'Exécutif et précise cette distinction bien conforme aux principes du droit parlementaire naissant : « je dis avec le pouvoir exécutif, car il n'est pas question du souverain, dont il faut toujours mettre la personne à part comme inviolable et sacrée » (AP. 2, XIV, 461). A la même séance Desmousseaux déclare que la monarchie constitutionnelle qui commence, établissant la séparation des pouvoirs, il importe de régler leurs relations réciproques (AP. 2, XIV, 458-461).

Dans sa brève existence, la Chambre des représen-

(1) Cf. J. BARTHÉLEMY, 57.

tants a l'occasion de remplir avec efficacité sa mission de contrôle des actes gouvernementaux et de gardienne des droits des citoyens par l'examen des pétitions, prévu par l'article 65 du titre VI de l'Acte additionnel. La pétition du sieur Jouve, receveur de l'Enregistrement de la Drôme, illégalement destitué et arrêté, est présentée par Béranger et prise en considération à la séance du 9 juin 1815 (AP. 2, XIV, 407). Le lendemain même, l'Empereur, saisi de la décision parlementaire, prescrit au ministre de la Police de faire libérer le pétitionnaire. Regnault de Saint-Jean-d'Angély fait connaître à la Chambre la suite favorable donnée à son vote (séance du 10 juin 1815, AP. 2, XIV, 408).

Pendant cette session de vingt jours, les Chambres élaborent leur règlement. Celui de la Chambre des pairs, discuté le 16 et le 17 juin (AP. 2, XIV, 455, 464) est voté le 20 juin (AP. 2, XIV, 488) (1).

La Chambre des représentants décide d'abord le maintien provisoire des chapitres III et IV du règlement de la Chambre des députés du 25 juin 1814 (séance du 10 juin 1815, AP. 2, XIV, 406). Une commission est ensuite constituée pour rédiger un projet de nouveau règlement. Le premier rapport relatif à l'organisation des bureaux et des commissions, déposé le 16 juin (AP. 2, XIV, 462), est adopté le 19 juin (AP. 2, XIV, 485). Le système des commissions permanentes est repoussé : il ne constitue pas

(1) Voir le texte dans BONNARD, 231 à 239.

d'ailleurs un élément caractéristique du régime parlementaire, régime d'équilibre entre la prérogative de l'Exécutif et celle du législateur ; mais, bien au contraire, un facteur de déviation de ce régime vers le régime conventionnel. La résolution du 19 juin 1815 (1) prévoit l'étude des propositions de loi par les bureaux (art. 4-5-6 et 7) et par des commissions nommées par les bureaux au scrutin de liste (art. 8-9-10-11).

Deux autres rapports sont établis : l'un sur l'organisation de l'initiative parlementaire (séance du 17 juin 1815, AP. 2, XIV, 469), l'autre sur les services administratifs et la police intérieure de l'Assemblée (séance du 20 juin 1815, AP. 2, XIV, 492). Ils ne viennent pas en discussion. Le 21 juin, la défaite de Waterloo est officiellement annoncée à la Chambre des pairs (AP. 2, XIV, 498) et à la Chambre des représentants. Les Chambres se déclarent en permanence sur la proposition de La Fayette (AP. 2, XIV, 500). Le 22 juin, ont lieu les débats sur l'abdication de Napoléon en faveur de son fils (AP. 2, XIV, 505-515) et la nomination d'une commission exécutive de cinq membres, Carnot, Fouché, Grenier, désignés par la Chambre des représentants, Quinette et Caulaincourt, choisis par les pairs (AP. 2, XIV, 510-518).

Le 23 juin, sur la proposition de Manuel, la Chambre des représentants reconnaît provisoirement Napoléon II et nomme une commission de neuf membres

(1) Voir le texte dans BONNARD, 239 à 240.

pour préparer un nouveau projet de constitution (AP. 2, XIV, 527), tandis que Fouché, élu président de la commission exécutive par trois voix contre deux données à Carnot, annonce l'abdication de Napoléon I, la proclamation de Napoléon II et l'institution d'un régime libéral (BL, 6^e série, unique, 279, AP. 2, XIV, 528).

Au terme des Cent-Jours, l'importance de cette courte période dans l'histoire du régime parlementaire apparaît avec netteté.

D'une part les ministres ont été choisis dans « la confiance publique » (1) : ce sont eux qui, le 26 mars, invitent l'Empereur à suivre une ligne de gouvernement dans la voie libérale (2).

D'autre part, grandie dans son rôle par les circonstances, indépendante, consciente de ses droits, jalouse de sa prérogative, la Chambre des représentants de 1815 a vraiment fait accomplir une étape importante sur la route qui conduit au régime parlementaire.

Pour l'introduction et le développement de ce régime en France, la monarchie constitutionnelle des Cent-Jours qui, en réalité n'en a pas duré plus de vingt, a fait bien davantage que la première Restauration (3).

(1) JACQUELIN, *Les Cent-Jours et le régime parlementaire*, *Revue de droit public*, 1897, VII, 199 (*op. cit.*).

(2) VIEL CASTEL, *Histoire de la Restauration*, II, 449.

(3) JACQUELIN, *Revue du droit public*, VII, 215 (*op. cit.*).

§ 3. — Le mouvement constitutionnel du 23 juin au 8 juillet 1815 : le projet du 29 juin et la déclaration des droits du 5 juillet.

Au cours des négociations du gouvernement provisoire avec les Alliés, des démarches de Fouché pour préparer le retour des Bourbons, les idées constitutionnelles conservent leur vigueur tant au sein du gouvernement provisoire qu'à la Chambre des représentants.

Le 27 juin, Fouché écrit à Wellington : « La République nous a fait connaître tout ce qu'ont de funeste les excès de la liberté ; l'Empire tout ce qu'a de funeste l'excès de pouvoir. Notre vœu, et il est immuable, est de trouver, à égale distance de ces excès l'indépendance, l'ordre et la paix de l'Europe. Tous les regards en France sont fixés sur la constitution de l'Angleterre : nous ne prétendons pas être plus libres qu'elle, nous ne consentirons pas à l'être moins » (*Moniteur* du 29 juin 1815, p. 747).

Le mémorandum remis par Wellington au messager du duc d'Otrante, à Gonesse, le 4 juillet, porte que le Roi est disposé à accorder toutes les garanties désirables de la liberté constitutionnelle et de la liberté personnelle. Une note de Talleyrand fait figurer parmi ces garanties l'unité de ministère, la réciprocité de l'initiative des lois, l'hérédité de la pairie (1).

Etrangère aux agissements de Fouché, indifférente à la pression des souverains alliés, la Chambre des

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 157-158.

représentants ne songe qu'à rédiger une constitution libérale.

Manuel, rapporteur de la commission instituée le 23 juin, présente un projet destiné à être imposé au chef de l'Etat, quel que soit le prince appelé au trône (séance du 29 juin, AP. 2, XIV, 570, *Moniteur* du 1^{er} juillet 1815, p. 751). Sur la proposition de Garat, la Chambre renvoie à la commission des Neuf un projet de déclaration des droits (AP. 2, XIV, 600). En réponse au mémorandum du 4 juillet, les représentants, unanimes, proclament qu'un monarque ne peut offrir de garantie réelle, s'il ne jure d'observer une constitution délibérée par la représentation nationale et acceptée par le peuple (AP. 2, XIV, 604-610. Malgré les expériences de la Révolution et de l'Empire, les députés de 1815 demeurent fidèles à la vieille idée plébiscitaire.

Le lendemain de la capitulation de Paris, signée par Davout le 3 juillet 1815, la déclaration des droits, préparée par Garat, est discutée et votée le 5 juillet (1) (AP. 2, XIV, 603-609, *Moniteur* du 6 juillet 1815, p. 772) : elle pose les principes de la souveraineté populaire (art. 1^{er}), de la division des pouvoirs (art. 2), de la réglementation répressive de la liberté de la presse, impliquant la suppression de la censure préalable (art. 8), de l'instruction primaire gratuite (art. 11). L'article 5 donne une formule précise de la responsabilité politique des ministres : responsabilité

(1) Voir le texte dans DUGUIT et MONNIER, 198-199.

solidaire pour les déterminations prises en commun, responsabilité individuelle de chaque ministre pour les actes particuliers de son département.

Le 6 juillet, commence la discussion du projet d'acte constitutionnel, déposé par Manuel le 29 juin (1). Les deux premiers chapitres et le début du troisième (art. 1^{er} à 31) sont adoptés (AP. 2, XIV, 618). La responsabilité collective des ministres, engagée par le contreseing, est étendue à tous les actes du gouvernement (art. 27). En outre, une sorte de responsabilité pénale est envisagée pour des actes limitativement déterminés (atteinte à la sûreté nationale, à la Constitution, aux intérêts du Trésor, à la propriété privée, aux libertés individuelles) (art. 28). La seule procédure prévue pour mettre en jeu la responsabilité ministérielle est une procédure pénale (art. 29 et 30). Duchesne propose la détermination par la loi du nombre des départements ministériels. Cette suggestion n'est pas retenue.

Le 7 juillet, la Chambre des représentants continue l'examen du projet de constitution et vote la fin du chapitre III (art. 31 à 37) et le commencement du chapitre IV (art. 32 à 47) (AP. 2, XIV, 618). Dans les litiges entre les particuliers et les ministres ou leurs agents, la compétence des tribunaux ordinaires est proclamée (art. 33). L'initiative parlementaire est consacrée par l'article 44. Pendant la discussion des articles 53 et 54 concernant la Chambre des pairs,

(1) Voir le texte dans DUGUIT et MONNIER, 199 à 206.

les représentants sont avisés de la démission du gouvernement provisoire et de l'entrée imminente de Louis XVIII à Paris (AP. 2, XIV, 624).

Les députés qui se rendent, le 8 juillet, au lieu habituel de leurs séances, trouvent les portes closes et gardées militairement. Ils adressent une ultime protestation contre la fermeture du palais législatif (AP. 2, XIV, 625).

Du 1^{er} avril 1814 au 8 juillet 1815, quatre textes constitutionnels ont été élaborés : Constitution sénatoriale du 6 avril 1814, Charte du 4 juin 1814, Acte additionnel du 22 avril 1815 et projet d'Acte constitutionnel du 29 juin 1815. Sauf la collaboration de l'entourage immédiat de Louis XVIII à la rédaction de la Charte, tous ces textes sont l'œuvre d'un même personnel de notabilités passant de la Monarchie à l'Empire, du Sénat impérial à la Chambre des pairs. C'est seulement, une fois la Restauration définitivement installée, que se dessineront les partis de droite et les partis de gauche entre lesquels se distribueront les monarchistes, les anciens révolutionnaires et les bonapartistes. Une part de la Révolution est définitivement acquise. Les quatre textes précités sont orientés vers la liberté politique et vers un régime qui, s'il n'est pas entièrement parlementaire ne peut que le devenir à l'usage (1).

(1) HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Sirey 1923, 340, 341 (*op. cit.*).

§ 4. — Les progrès des idées constitutionnelles
à la Cour de Gand

A Gand, où Louis XVIII s'est retiré après les événements du 20 mars, la lutte recommence entre les deux fractions de l'opinion royaliste. Le parti de Monsieur attribue la défaite à la concession de la Charte. Le comte d'Artois dit à Beugnot : « Vous avez fait prévaloir votre système et nous sommes dehors, le mien n'aurait certes pas fait pire ; et il n'est pas démontré qu'il n'eût pas fait mieux » (1). Le pavillon Marsan est rétabli dans l'exil : en face de l'hôtel de l'Intendance, occupé par Louis XVIII avec Blacas, Duras et le duc de Grammont, se trouve la maison habitée par le comte d'Artois et son confident, le comte de Bruges.

Au début, le parti de Monsieur paraît avoir l'avantage. Louis XVIII, sous l'influence de Blacas, hésite à renouveler ses promesses constitutionnelles. Les ordonnances rendues à Lille, le 23 mars, pour interdire aux Français tout service militaire et tout paiement d'impôt à « l'usurpateur », ne font aucune allusion aux principes proclamés par la Charte. Les constitutionnels qui sont restés attachés aux Bourbons se demandent si Louis XVIII veut devenir roi absolu, au moment même où Napoléon inaugure la monarchie limitée. Lally-Tollendal rédige un manifeste, le 24 avril : « Français n'avez-vous pas votre

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 564.

grande Charte... portant en elle-même le germe de toutes les améliorations ? Là est le fondement le plus solide de la prérogative, des privilèges et des droits de tous » (1). Ce document, de nature à calmer les esprits, n'est pas publié. Les royalistes purs demandent le renvoi de Talleyrand et le droit pour Monsieur d'assister aux séances du Conseil.

D'autres influences que celles de l'entourage immédiat de Louis XVIII rétablissent la fortune momentanément compromise des royalistes modérés. La correspondance de Talleyrand et les commentaires politiques de Chateaubriand apportent au parti constitutionnel un précieux appui et une solide argumentation en faveur de sa cause.

Dès le 23 avril 1815, Talleyrand écrit de Vienne à Louis XVIII, rapportant une conversation qui aurait eu lieu entre Lord Clancarty, chef de l'ambassade anglaise à Vienne depuis le départ de Lord Castle-reagh et du duc de Wellington, et l'empereur Alexandre : « On regarde comme très nécessaire que Votre Majesté s'attache à rallier à elle tous les partis en leur assurant à tous, sans distinction, tous les avantages d'un régime constitutionnel. Les puissances considèrent une déclaration de Votre Majesté faite dans cet esprit comme un puissant auxiliaire des forces qu'elles vont déployer. Plusieurs voudraient encore que Votre Majesté, rejetant sur les ministres les fautes qui ont pu être commises, se composât un nouveau minis-

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 566,

tère comme si elle était en France, et dans la composition duquel chaque parti trouvât les garanties qu'il désire... J'ai la satisfaction de voir que les puissances portent toutes à Votre Majesté un intérêt sincère... Je serais heureux de pouvoir ajouter que cet intérêt s'étend à Monsieur et à Messieurs les ducs d'Angoulême et de Berry. Mais une fois le pouvoir exclusivement concentré entre les mains de Votre Majesté et de ministres responsables, ayant sa confiance et celle de la nation, les impressions exagérées que des erreurs ou des inadvertances ont données, au dedans et au dehors, s'effaceront peu à peu » (1).

C'est un acheminement vers le gouvernement de cabinet : rejet de la responsabilité de la politique passée sur le gouvernement de 1814, exclusion des princes de la participation aux affaires, nomination de ministres politiquement responsables, ayant non seulement la confiance du Roi, mais encore celle de la Nation (2).

Jaucourt presse Talleyrand de venir défaire l'entourage du Roi « de cet air de Coblenz auquel nous nous laissons aller » (lettre du 27 avril 1815) et lui déclare que s'il attend la fin du congrès pour se rendre à Gand, il n'y trouvera plus que « la moitié de son autorité » (lettre du 2 mai 1815). Ce sont quatre lettres, adressées à Talleyrand le 6 mai, qu'il faut citer ; celle du duc de Lévis : « je pense exactement comme en 1814, lorsque j'avais l'honneur de vous dire : il

(1) *Mémoires du prince de Talleyrand*, III, 176, 177, 178.

(2) Cf. Louis MICHON, 72-73.

faut qu'il y ait un Conseil solidaire et que vous en soyez le Président » (*) ; celle de Lally-Tollendal : « Venez donner du corps à l'ombre du ministère que nous avons..... Soyez-en la tête, renouvelez-en les membres... Mon premier mot... au Conseil a été : Gouvernement représentatif, ministres solidaires, unité en tout, un seul roi, un seul conseil, un seul esprit » (*) ; celle de Chateaubriand : « J'ai remis hier une note qu'on m'avait demandée. Dans cette note je propose deux choses : de mettre M. le duc d'Orléans à la tête de l'Armée et vous, mon prince, à la tête d'un ministère solidaire. Ce ministère sera choisi par vous... » (*) ; enfin celle du général Beurnonville, ministre d'Etat : « il faut convenir qu'avec beaucoup de ministres, il n'y a jamais eu de ministère..... je n'ai pas besoin, mon prince de vous indiquer les maux et les remèdes. V. A. S. les connaît mieux que moi. Elle sait qu'avec un système représentatif, il faut un ministère fort, ferme, solidaire et responsable, un ministère qui soit un et qui fasse faisceau ; mais pour y parvenir, il en faut un qui soit le chef, et ce chef, mon prince, c'est vous que nous désirons tous » (*).

Chateaubriand lit au Roi, en son Conseil, son « Rapport sur la situation de la France au 12 mai 1815 : « Sire, les empires se rétablissent autant par la mémoire des choses passées que par le concours des faits présents... Buonaparte, rentré en France, a

(*) Cf. Louis MICHON, p. 74, *Arch. aff. étrang. France*, vol. 681⁶ fol. 269, 271, 273, 274.

senti qu'il ne pouvait régner dans le premier moment par les principes qui avaient contribué à précipiter sa chute. Le gouvernement du Roi, avait répandu une si grande liberté qu'on ne pouvait se jeter tout à coup dans l'arbitraire sans révolter les esprits. Le Roi, tout absent qu'il était, forçait le tyran à ménager les droits du peuple ; bel hommage rendu à la légitimité ! (1).....

... « Au reste, Sire, la nouvelle Constitution de Buonaparte est encore un hommage à votre sagesse : c'est, à quelques différences près, la Charte constitutionnelle. Buonaparte a seulement devancé avec sa pétulance accoutumée, les améliorations et les compléments que votre prudence méditait (2).....

... « Quelle simplicité de croire que s'il n'avait rien à craindre de l'Europe, il respecterait tout ce qu'il promet dans son acte additionnel... il en serait de la Chambre des pairs et de celle des députés comme il en a été du Tribunat, du Sénat et du Corps législatif » (2).

Le rapport dresse un programme parlementaire à réaliser : « Sire, vous vous apprêtiez à couronner les institutions dont vous avez posé la base... Vous aviez déterminé une époque pour le commencement de la pairie héréditaire ; le ministère eût acquis plus d'unité ; les ministres seraient devenus membres des deux Chambres..... une loi eût été proposée afin

(1) CHATEAUBRIAND, *Mélanges politiques, Œuvres complètes*, XI, 282-283.

(2) CHATEAUBRIAND, *Mélanges politiques, Œuvres complètes*, XI, 285.

qu'on pût être élu membre de la Chambre des députés avant quarante ans. On allait s'occuper d'un Code pénal pour les délits de presse, après l'adoption de laquelle loi la presse eût été entièrement libre, car cette liberté est inséparable de tout gouvernement représentatif. On avait d'ailleurs reconnu l'inutilité ou plutôt le danger d'une censure qui, n'empêchant pas les délits, rendait les ministres responsables des imprudences des journaux » (1).

En autorisant l'insertion du rapport de Chateaubriand dans son journal officiel, Louis XVIII se sépare ostensiblement du parti de Monsieur.

Au 14 mai, le conseil, grossi de nouveaux arrivants, comprend : Jaucourt, qui remplace aux affaires étrangères Talleyrand, retenu à Vienne ; le chancelier Dambray ; le duc de Feltre ; Beugnot ; le baron Louis ; Blacas ; Chateaubriand, ministre par intérim de l'intérieur, en l'absence de Montesquiou, en mission à Londres ; Lally-Tollendal et le général Beurnonville, ministres d'Etat. La majorité des ministres forme le parti du Roi et de la Charte, appuyé à Vienne par Talleyrand et Wellington, à Gand par le représentant de l'Angleterre, Sir Charles Stuart. Le parti de la Cour et du comte d'Artois comprend Blacas et, dans une certaine mesure, Dambray, le duc de Feltre et Vaublanc.

Le renvoi de Blacas est demandé par les constitutionnels et par les modérés. Talleyrand dépêche auprès

(1) CHATEAUBRIAND, *Mélanges politiques, Œuvres complètes*, XI 280.

de Louis XVIII son ami Alexis de Noailles, pour lui démontrer l'opportunité d'une telle mesure, nécessaire à l'établissement d'un gouvernement constitutionnel (1). Dans le même but, Guizot quitte Paris au début de juin pour aller porter à Gand « la parole toujours imposante de Royer-Collard » (2).

En réalité, il y a trois partis en présence : le retour pur et simple à la monarchie absolue est préconisé par le comte de Bruges ; la conservation de la Charte, avec prédominance marquée de la prérogative royale, a les sympathies de Blacas ; l'adoption de la Charte avec toutes ses conséquences et la formation d'un ministère homogène et solidaire sont les solutions indiquées par Talleyrand et défendues à Gand par ses deux amis, Jaucourt et le baron Louis.

Le 22 juin, à la nouvelle de Waterloo, Louis XVIII quitte Gand et est rejoint à Mons par le prince de Bénévent. Talleyrand remet au Roi son rapport : « On veut avoir des garanties ; on en veut pour le souverain, on en veut pour les sujets. Or on croirait n'en point avoir si la liberté individuelle n'était point pleinement mise par les lois à l'abri de toute atteinte ; si la liberté de la presse n'était point pleinement assurée, et si les lois ne se bornaient pas à en punir les délits... ; si les ministres n'étaient pas solidairement responsables dans l'exercice du pouvoir dont ils sont dépositaires... ; s'il pouvait entrer dans le Conseil du souverain d'autres personnes que les personnes res-

(1) Cf. J. BARTHÉLEMY, 58.

(2) DUVERGIER DE HAURANNE, II, 579 (*loc. cit.*).

posables... ; enfin si la loi n'était pas l'expression d'une volonté formée par la réunion de trois volontés distinctes » (1).

Le roi accueille ses ministres à Cambrai, le 26 juin, et charge Beugnot de rédiger une proclamation qui, après avoir été revue par Talleyrand et soumise à l'ambassadeur d'Angleterre et aux ministres de Russie et de Prusse, paraît le 28 juin. Elle contient ce passage caractéristique : « Je prétends ajouter à cette Charte toutes les garanties qui peuvent en assurer le bienfait. L'unité du ministre est la plus forte que je puisse offrir : j'entends qu'elle existe, et que la marche franche et assurée de mon Conseil garantisse tous les intérêts et calme toutes les inquiétudes » (2) (AP. 2, XV, 2).

Le jour même Pozzo di Borgo écrit à Nesselrode : « C'est un acte très grave et très marquant qui promet une administration toute constitutionnelle. M. de Talleyrand l'a signé, ce qui le constitue pour ainsi dire le chef du ministère qui sera nommé » (3).

Au retour de Gand, le gouvernement parlementaire est donc bien établi en principe dans l'entourage du Roi. La réaction formidable qui va suivre, voudra s'en faire un instrument pour satisfaire ses passions et ses désirs de vengeance et c'est ainsi que sa fortune sera assurée (4).

(1) *Mémoires du prince de Talleyrand*, III, 219.

(2) *Mémoires du prince de Talleyrand*, III, 231.

(3) *Correspondance de Pozzo di Borgo et de Nesselrode*, I, 176.

(4) J. BARTHÉLEMY, 58 (*op. cit.*).

CHAPITRE IV

Notre premier ministère : le Cabinet Talleyrand

La monarchie parlementaire est caractérisée par la collaboration de la Couronne et des Chambres : l'organe de cette collaboration, c'est le cabinet. Tout régime politique comporte des ministres. Le régime parlementaire seul impose l'existence d'un organe spécial, constituant « pour détourner un peu les mots de leur sens strictement juridique une sorte de personne morale » (1), le ministère solidairement responsable dont l'unité est incarnée en un homme qui, dans la pratique, lui donne son nom, le Président du Conseil des ministres. Ce rouage essentiel du système parlementaire a fait complètement défaut pendant la première Restauration. L'effet immédiat de la révolution du 20 mars 1815 a été un geste symbolique tendant à combler cette lacune : l'adresse du 26 mars présentée à Napoléon par le Conseil des Ministres qui, de lui-même, s'improvise corps constitué. Cette manifestation demeure sans lendemain. C'est Louis XVIII, instruit par l'expérience de 1814, qui, dès son retour à Paris, le 8 juillet 1815, fait état des avis autorisés qui lui ont été exprimés pendant l'exil de Gand et oriente le régime institué par la Charte dans la voie du gou-

(1) J. BARTHÉLEMY, 108 (*loc. cit.*).

vernement de Cabinet. L'ordonnance du 9 juillet 1815 nomme un Président du Conseil des ministres, Talleyrand, et complète ainsi le régime représentatif de la constitution du 4 juin 1814, en créant l'organisme qui le fera évoluer vers le régime parlementaire : le Conseil des ministres, le ministère envisagé dans son ensemble, uni dans l'action, solidaire dans la responsabilité. Le cabinet Talleyrand est notre premier ministère.

§ 1^{er}. — La formation du ministère Talleyrand

Dès le 27 juin, Fouché aurait voulu subordonner le rappel de Louis XVIII à une condition : remise de la Couronne par la nation (1).

C'est sans signer aucun pacte nouveau que le Roi reprend sa place à la tête de la monarchie définie par la Charte. Toutefois, il a pris des engagements dont il ne peut s'affranchir : le premier est celui de constituer un ministère.

Talleyrand est désigné pour en être la personnalité la plus marquante, mais les circonstances imposent aussi au Roi la collaboration d'un homme qui s'est rendu indispensable par son adhésion ostensible aux doctrines constitutionnelles, ses complaisances à l'égard des royalistes, ses tractations avec les Alliés et avec tous les partis, le duc d'Otrante. Il est appelé à Arnouville, à une conférence avec Wellington et Talleyrand. Louis XVIII, les larmes aux yeux, signe

(1) Cf. Louis MADELIN-FONCHÉ, 911 et s.

une ordonnance, rédigée par Beugnot, nommant Fouché ministre de la police. Une heure après se rencontrent dans le même bureau « le frère et le juge de Louis XVI, l'un roi, l'autre ministre et le second jurant fidélité au premier » (1).

Le ministère Talleyrand est composé à Saint-Denis, le 7 juillet. L'ordonnance de constitution, datée du 9 juillet, est publiée au *Moniteur* du 10 juillet 1815 (AP. 2, XV, 3).

Le ministère du 9 juillet diffère profondément de l'assemblage ministériel du 13 mars 1814. Tandis que le chancelier Dambray n'avait que de simples prérogatives honorifiques, Talleyrand est Président du Conseil, expressément nommé par l'acte du 9 juillet, Louis XVIII se proposait de lui adjoindre Pozzo di Borgo à l'Intérieur et le duc de Richelieu à la Maison du Roi. Le refus opposé par ces deux personnalités laisse au prince de Bénévent toute l'autorité et toute la prépondérance auxquelles son titre lui donne droit (2).

Les collaborateurs de Talleyrand comprennent deux amis personnels, le baron Louis, de nouveau ministre des Finances, et Jaucourt, titulaire du portefeuille de la Marine. Pasquier est choisi comme garde des Sceaux et chargé en outre de la direction provisoire de l'Intérieur. Il prend pour secrétaires généraux : Barante, à l'Intérieur, et Guizot à la Justice. Beugnot détient la direction générale des postes,

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 163 (*loc. cit.*).

(2) Cf. *Mémoires du prince de Talleyrand*, p. 239-240.

Molé celle des Ponts et Chaussées. Le maréchal Gouvion-Saint-Cyr est ministre de la guerre.

A l'égard de Fouché, ministre de la Police, réclamé à la fois par Wellington et par le Faubourg Saint-Germain, auquel il vient de s'allier par son mariage avec M^{lle} de Castellane, une précaution, très usitée sous le régime impérial, est prise par le nouveau gouvernement : dès la formation du ministère est adjoint à Fouché un préfet de police chargé de le surveiller, le duc Decazes (1).

Une seule anomalie doit être mentionnée : le baron de Vitrolles continue à assister aux séances du Conseil sans avoir voix délibérative comme pendant la première Restauration. Il ne manquera pas de signaler plus tard, dans ses mémoires, ce privilège qu'il tient de la faveur royale : « La superfétation des ministres d'Etat dont l'existence de 1814 s'était montrée si inutile avait disparu : il n'assistait au Conseil que les ministres à portefeuille et moi » (2).

Dans l'ensemble, la combinaison Talleyrand marque bien la volonté de réaliser un gouvernement de Cabinet. Les partisans de ce système s'en réjouissent. Le 10 juillet, Charles Stuart, ambassadeur d'Angleterre, exprime sa satisfaction en ces termes : « Comme l'unité d'un ministère responsable offre une garantie qui, en même temps, assure la confiance de la nation et donne un soutien à la Couronne, je ne fais aucun

(1) Cf. Ernest DAUDET, *Louis XVIII et le duc Decazes*, chap. II, p. 39, 59.

(2) VITROLLES, *Mémoires*, III, 132.

doute que cette communication... sera très agréable à mon souverain » (1).

Les royalistes purs ne se trompent pas sur la direction imprimée au régime par l'ordonnance du 9 juillet. Ils ne prévoient pas encore le merveilleux instrument de combat que leur fournira la politique parlementaire. Villèle critique « la composition regrettable du nouveau cabinet... et l'ordonnance constitutive du 9 juillet 1815 qui, en posant en principe l'unité du ministère et la solidarité de ses membres, tendent ouvertement à faire du monarque un roi à l'anglaise régnant et ne gouvernant pas » (2).

Fiévée aurait voulu la constitution d'un cabinet du Roi formé d'hommes de second plan : « moins les membres du cabinet du Roi auraient d'éclat personnel, plus ils aideraient à rendre de l'ascendant au pouvoir royal, puisque ce pouvoir resterait toujours en première ligne aux yeux du public, comme il l'est en effet dans l'ordre politique » (3).

Les déceptions des royalistes de l'école de Bonald, mieux encore que les félicitations des diplomates, soulignent le véritable caractère de l'ordonnance du 9 juillet. Dans les pays où le principe parlementaire a le plus de vigueur, on n'est pas arrivé du premier coup à la conception d'un ministère homogène, solidaire, libre et responsable de ses actions. En Angleterre jusqu'à la Révolution de 1688, il y avait des ministres,

(1) *Archives des affaires étrangères France*, vol. 691, fol. 12. Cf. Louis MICHON, 88.

(2) VILLÈLE, *Mémoires*, I, 314.

(3) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 177.

personnellement et politiquement divisés, moins occupés de servir le pays que de se desservir réciproquement. « Les hommes d'Etat ne compriront pas d'abord à quel point les relations du Roi avec son Parlement et avec ses ministres avaient été altérées par la Révolution. On supposait généralement que le gouvernement serait comme par le passé, dirigé par des fonctionnaires indépendants les uns des autres et sur lesquels Guillaume conserverait une surintendance générale » (1).

Si l'on tient compte de cette acclimatation lente du gouvernement de cabinet dans un pays où les institutions représentatives se sont développées depuis le Moyen âge, on peut apprécier la rapidité du succès de l'idée parlementaire en France, de la première Restauration au ministère du 9 juillet 1815.

§ 2. — L'unité et la solidarité ministérielle

Le préambule de l'ordonnance du 9 juillet, inspiré par le souci de ménager des susceptibilités comme le préambule de la Charte, semble maintenir le Conseil d'en haut de 1814 à côté du Conseil des ministres : « Sa Majesté vient de déterminer les formes qui, dans le système constitutionnel de son gouvernement, lui ont semblé être applicables à l'administration qu'Elle adopte pour la France. Cette administration, dans sa partie supérieure, sera composée d'un Conseil privé et

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 176 (MACAULAY, *History of England*, t. III) (*op. cit.*).

du Conseil des ministres. Dans le Conseil privé entreront les princes, les ministres d'Etat et les personnes que Sa Majesté jugera à propos d'y appeler. Ce Conseil, qui ne se réunira que sur une convocation spéciale, offrira un moyen de faire discuter devant le Roi, d'une manière plus solennelle, un certain nombre d'affaires, et donnera en même temps à Sa Majesté l'occasion de récompenser des services rendus et les personnes pour lesquelles elle aurait une bienveillance particulière, le nombre des membres de ce Conseil n'étant point fixé. Après ce Conseil viendra celui des ministres responsables, auquel ne pourront se trouver que les ministres secrétaires d'Etat ayant département » (*Moniteur* du 10 juillet 1815, p. 782).

En fait, le Conseil privé, créé pour satisfaire l'amour-propre des princes de la Cour, ne sera jamais réuni.

La présence anormale de Vitrolles aux séances du Conseil des ministres provoque un incident. Il est chargé un jour par le Roi de faire directement une recommandation aux colonels de la garde-nationale. Aussitôt Gouvion-Saint-Cyr déclare qu'il n'est plus ministre de la guerre et que le nouveau ministre est Vitrolles qui transmet les ordres royaux aux chefs de l'armée. Vitrolles se défend avec subtilité : il s'agit non d'un ordre mais d'une recommandation. Talleyrand menace « de renoncer à conduire les affaires du Roi, si dans les circonstances difficiles où se trouvent les ministres, ils sont encore contrariés par ceux qui siègent avec eux ». L'incident n'a pas de suite. On n'ose pas chasser Vitrolles. On essaie de le dégoûter.

Talleyrand le traite de la façon la plus outrageante, mais le baron de Vitrolles endure tout et semble railler les ministres de leur malveillance impuissante (1).

En dépit de cette institution défectueuse d'un secrétariat du Conseil dont le titulaire rend compte des séances au Roi, quand l'insouciant Talleyrand ne le fait pas lui-même, l'unité de vues du cabinet est assurée par des conférences fréquentes. Tous les ministres se réunissent chaque jour chez Talleyrand, dans sa chambre à coucher, à l'entresol de son hôtel, et deux ou trois fois par semaine aux Tuileries devant le Roi (2).

A la fin de juillet 1815, les agents diplomatiques réclament un mémoire détaillé sur les institutions politiques et constitutionnelles de la France, telles que le Roi se propose de les établir définitivement. Pasquier rédige cette note : « Les intentions et la marche du gouvernement du Roi sont en ce moment indiquées d'une manière non équivoque par la formation d'un ministère solidaire et responsable » (Archives des affaires étrangères, France, vol. 346, fol. 15 et 16). Talleyrand répond le 31 juillet : « un ministère est déjà constitué dont les membres exécutent, chacun dans sa sphère d'attributions, ce qui a été arrêté dans une délibération commune. Ainsi il a toute la force d'action que donne l'unité : il est responsable, ce qui

(1) Cf. VITROLLES, *Mémoires*, III, 175 ; *Souvenirs de Barante*, II, 195 ; Louis MICHON, 90.

(2) Cf. VITROLLES, *Mémoires*, III, 132.

est un préservatif contre les aberrations du pouvoir » (Arch. aff. étrang. France, vol. 691, fol. 215).

Un mémoire sur les attributions du Conseil des Ministres et celles des divers départements ministériels, adressé par Pasquier à Talleyrand, débute ainsi : « Unité, responsabilité, solidarité, telles sont les bases du ministère ; telles sont les conditions qu'on ne doit jamais perdre de vue dans l'examen des attributions du Conseil des ministres et de chaque ministre en particulier... » (Arch. aff. étrang. France, vol. 691, fol. 215).

Les rapports du ministère avec les Chambres y sont aussi envisagés : « C'est surtout par les relations du ministère avec les Chambres que sa responsabilité et sa solidarité peuvent être compromises : c'est donc surtout dans ces relations que son unité est indispensable... Ce qui est certain, c'est que ce sera par les Chambres et par elles seulement que le ministère pourra gouverner. Toutes les affaires qui doivent être portées et discutées aux Chambres sont donc les premières affaires du ministère. C'est dans le Conseil qu'il faut les préparer... Alors chaque mesure proposée, au lieu d'être dans l'intérieur même du gouvernement un germe de division et de faiblesse, deviendra entre les ministres une nouvelle cause d'union et, par suite, un nouveau principe de force ; alors il y aura un gouvernement, les Chambres apprendront à le connaître et on verra se former dans leur sein un parti ministériel. Hors de là, on n'aperçoit qu'incohérence, incertitude et impuissance » (Arch. aff. étrang. France,

vol. 691, fol. 202)... Pour un ministère solidaire tout ce qui peut intéresser la responsabilité ministérielle est également du ressort du Conseil. Il serait absurde qu'un ministre pût à l'insu et sans le concert de ses collègues les compromettre par sa conduite particulière » (Arch. aff. étrang. France, vol. 691, fol. 203).

Le mémoire du ministre de la Justice au ministre des Affaires étrangères fait rentrer provisoirement dans la catégorie des mesures qui doivent être prises en Conseil des ministres la nomination des préfets, des généraux, des procureurs-généraux, les circulaires présentant un intérêt général, en raison du fait que « le régime constitutionnel, au lieu d'être une ancienne habitude, n'est encore qu'un besoin impérieux que l'on cherche à satisfaire » (1) (Arch. aff. étrang. France, vol. 691, fol. 214).

§ 3. — La politique intérieure du ministère
L'ordonnance du 24 juillet. — Les élections de 1815

Dans le remous des passions s'opère la concentration des partis. L'alliance des bonapartistes et des libéraux, factice en 1814, est naturelle en 1815, après l'expérience des Cent-Jours (2).

Une fraction de la bourgeoisie, froissée par la Première Restauration, mais déplorant l'aventure du 20 mars qui a ramené l'invasion, se rapproche de Louis XVIII et vient grossir les rangs du parti royaliste non émigré, vraiment constitutionnel.

(1) Cf. Louis MICHON, 93 à 96.

(2) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 203 (*op. cit.*).

Le parti royaliste pur est irrité contre les hommes qui « après avoir demandé pardon au Roi d'avoir servi Napoléon se sont excusés auprès de Napoléon d'avoir servi le Roi et se préparent sans doute à recommencer le même jeu » (1).

Dans les journaux, la violence et l'injure se donnent libre cours contre « le Corse au teint de plomb et à l'œil de tigre dont la bouche n'a jamais souri qu'au carnage »..., « le tyran qui joignait à la cruauté de Néron la dissimulation de Tibère et la folie de Caligula »..., « l'homme fait pour tous les rôles, pour le mélodrame comme pour la farce » (2).

À Paris, Fouché et Decazes s'efforcent de modérer les exaltés : les manifestants se bornent à briser quelques glaces au café Montansier et à siffler Mademoiselle Mars.

Dans le midi, les haines politiques se compliquent de haines religieuses. L'assassinat du maréchal Brune à Avignon, du général Ramel à Toulouse, les désordres de Marseille, les luttes meurtrières entre catholiques et protestants à Nîmes et à Uzès viennent mettre à l'épreuve le premier cabinet formé suivant la règle parlementaire. Sa politique d'apaisement est d'une exécution d'autant plus difficile qu'à côté des fonctionnaires réguliers, agents des ministres, il y a des commissaires extraordinaires nommés par le duc d'Angoulême, en vertu de la délégation qui lui

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 204.

(2) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 205.

fut confiée par Louis XVIII pendant son séjour à Gand.

Talleyrand s'efforce de choisir des préfets à la hauteur des circonstances, des hommes qui ont révélé leur compétence sous les gouvernements précédents : Bondy, Rémusat, même le régicide Richard. Ville-neuve, administrateur général du gouvernement du duc d'Angoulême, blâmé pour désobéissance au ministre, est rappelé à Paris pour rendre compte de sa conduite, malgré les protestations du comte d'Artois (1).

L'opinion royaliste, soutenue par la presse anglaise en la circonstance, exige le châtimement des complices de la révolution du 20 mars 1815. Un projet d'ordonnance est préparé par Fouché : il comporte l'arrestation ou le bannissement d'un certain nombre de personnages compromis pendant les Cent-Jours. Sur la liste quelques noms sont rayés en Conseil des ministres : Caulaincourt, Grenier, Durosnel, Flahaut. Le préfet de police Decazes, à qui le document est communiqué, obtient la radiation du comte de Montalivet et de Benjamin Constant (2). Le conseil conformément au projet de Fouché décide la formation de deux catégories : la première comprend Ney, La Bédoyère, Mouton-Duvernet, La Valette, Grouchy, Cambronne et Rovigo qui seront traduits devant les tribunaux compétents ; la seconde, Soult, Excelmans, Bassano, Boulay (de la Meurthe), Thibaudeau, Carnot, Regnault

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 213.

(2) Cf. ERNEST DAUDET, *Louis XVIII et le duc Decazes*, p. 62 à 69.

de Saint-Jean-d'Angély, Merlin (de Douai), Durbach, Ginou-Defermon qui seront placés sous la surveillance du ministre de la police, en attendant que les Chambres aient statué sur leur sort. L'ordonnance rendue le 24 juillet 1815 se termine par cet article rassurant : « les deux listes sont définitivement closes et ne pourront jamais être étendues à d'autres individus pour quelque cas et sous quelque prétexte que ce soit, autrement que dans les formes et suivant les lois constitutionnelles » (AP. 2, XV, 25). Fouché, dans une circulaire adressée aux Préfets le 28 juillet, déclare : « La volonté du Roi est de jeter un voile sur les fautes commises. Toute réaction serait un crime politique » (1).

La modération du cabinet Talleyrand ne satisfait pas les royalistes passionnés qui ne rêvent que vengeance. Au bonapartiste « Nain Jaune » ont succédé « le Nain Vert », « le Nain Rose » et le « Nain Blanc », journaux satiriques qui attaquent le ministère avec violence.

Dans une brochure de Léopold de Massacré intitulée « Du ministère », Fouché est qualifié de « monstre souillé de tous les crimes », Talleyrand « d'apostat étranger à toute religion, à toute vertu, à toute pudeur » (2).

C'est dans une atmosphère d'orage qu'ont lieu les élections de 1815, nécessitées par l'absence effective de toute représentation populaire : la Chambre des

(1) Louis MADELIN, *Fouché*, 979-980.

(2) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 224-225.

représentants a été dissoute le 8 juillet, et, dans la Chambre de 1814, les pouvoirs de la plupart des membres sont expirés.

L'ordonnance du 13 juillet prononce la dissolution de la Chambre des députés et convoque les collèges électoraux pour le 14 août. Le préambule rappelle la promesse de modifier, conformément à la leçon de l'expérience, plusieurs articles de la Charte concernant les conditions d'éligibilité, le nombre des députés, l'initiative des lois et se base sur l'effectif réduit de la Chambre pour justifier des élections servant d'expression à l'opinion actuelle du peuple. L'article X de l'ordonnance abaisse à vingt-cinq ans l'âge d'éligibilité et l'article XIV prévoit la révision des articles 16, 25, 35 à 46 de la Charte par le pouvoir législatif dans la prochaine session des Chambres (AP. 2, XV, 3).

La Charte ayant ajourné l'organisation des collèges électoraux (art. 35), ce sont ceux de l'Empire (titre III, art. 18 à 38 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X) (1), déjà utilisés en principe par l'Acte additionnel du 22 avril 1815 (art. 27, titre II), qui sont encore maintenus par l'ordonnance du 13 juillet. Toutefois, celle-ci est moins libérale que la Constitution des Cent-Jours, conférant aux collèges de département et d'arrondissement la nomination directe des représentants (art. 31). Au contraire, d'après l'ordonnance, chaque collège d'arrondissement se borne à

(1) DUGUIT et MONNIER, p. 132 à 135.

élire un nombre de candidats égal au nombre des députés du département ; les collèges de département sont seulement obligés de choisir parmi ces candidats la moitié de leurs députés (*Moniteur* du 15 juillet 1815, p. 804).

Le roi nomme les présidents des collèges électoraux (art. 41 de la Charte). Les élections absorbent l'attention du secrétaire général de l'Intérieur. Barante désigne la plupart des présidents, n'ayant en vue que leur esprit de modération et leur influence mise au service des candidats à tendance également raisonnable (1).

A côté des désignations protocolaires, le comte d'Artois à Paris, le duc d'Angoulême à Bordeaux, le duc de Berry à Lille, le ministre appelle à la présidence des collèges des hommes tels que Lanjuinais, Flaugergues, Macdonald, Marmont, Lally-Tollendal, Beugnot, Barbé-Marbois.

L'ordonnance du 21 juillet autorise les préfets à ajouter aux collèges électoraux des départements vingt membres et aux collèges d'arrondissement dix membres, remplissant les conditions de cens prescrites par l'article 40 de la Charte et choisis parmi les citoyens appartenant à la Légion d'honneur ou ayant rendu des services. Ce texte confère aux préfets le pouvoir jadis donné au Premier Consul par l'article 27 du titre III du sénatus-consulte du 16 thermidor an X (AP. 2, XV, 23 et *Moniteur* du 23 juillet 1815, p. 836).

(1) *Souvenirs de Barante*, II, 195 (*op. cit.*).

Le ministère croit ainsi renforcer chaque collège d'un contingent d'électeurs favorables. Il compte sans les préfets : le parti royaliste exalté, seul organisé dans la plupart des chefs-lieux des départements, exerce de l'influence sur les préfets dans l'exercice de leur droit exorbitant d'adjonction (1).

La composition de la Chambre Haute sollicite l'attention du gouvernement. Vingt-neuf pairs nommés à vie en 1814 ont siégé dans l'Assemblée des Cent-Jours. Les inculper de haute trahison, ce qui implique un jugement par la Chambre des pairs (art. 33 de la Charte), entraînerait un procès impolitique. Pour les destituer, le ministère imagine qu'en acceptant la pairie des mains de Napoléon, ils l'ont abdiquée leurs fonctions et sont en fait démissionnaires. Quatre-vingt-cinq pairs nouveaux sont nommés par le Roi, parmi lesquels Blacas et quelques démissionnaires, Boissy d'Anglas, Molé, Lanjuinais (2). L'ordonnance rendue le 19 août rend la pairie héréditaire, conformément à la faculté laissée au Roi par l'article 27 de la Charte (AP. 2, XV, 30).

Les collèges électoraux, réunis le 14 août, terminent leurs opérations le 22 août. Les élections sont un triomphe pour le parti du comte d'Artois. Dans la Seine, le baron Louis et Pasquier sont élus avec un nombre de voix inférieur à celui de Decazes, alors en bons termes avec Monsieur ; Fouché n'obtient que la

(1) Cf. Louis MICHON, 98 ; DUVERGIER DE HAURANNE, III, 184 (*op. cit.*).

(2) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 184.

majorité relative. Elu en Seine-et-Marne, il n'est pas proclamé à Paris. La plupart des élus sont des hommes nouveaux répondant aux désirs exprimés par les journaux de la Cour. L'esprit de la future Chambre commence à se révéler dans les adresses au Roi votées par les collèges électoraux, selon l'usage, avant leur séparation. Chateaubriand, président du collège électoral du Loiret donne le signal dans un discours vindicatif qui devient le type de toutes les adresses : « Sire, vous avez sauvé deux fois la France ; vous allez achever votre ouvrage. Ce n'est pas sans une vive émotion que nous venons de voir le commencement de vos justices ! Vous avez saisi le glaive que le Souverain du Ciel a confié aux princes de la terre pour assurer le repos des peuples » ! A cette cruelle allusion à l'exécution du général La Bédoyère, Louis XVIII répond avec modération : « Je connais toute l'étendue de mes devoirs : il en est de rigoureux ; mais j'espère en remplir de plus doux, en faisant le bonheur de mon peuple et je suis sûr d'y parvenir au moyen de l'union de la Chambre avec moi » (1).

Les résultats des élections du 22 août 1815 inquiètent la presse modérée : « Si l'on en croit certaines gens, la Chambre..., méconnaissant l'esprit du siècle et luttant contre le cours des choses, ne verra le salut de la France que dans le rétablissement des institutions les plus anciennes et qu'il est le moins possible de faire revivre aujourd'hui... Mais la Chambre trom-

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 236.

pera ces folles espérances et saura se frayer un chemin entre tous les excès (*Journal des Débats*, n° du 8 septembre 1815).

Le premier cabinet parlementaire n'a donc pas pu « faire les élections ». Sa politique d'apaisement s'est heurtée aux passions du Corps électoral. Ce sont celles-ci qui l'ont emporté. Ce fait — qui n'a pas à être apprécié ici au point de vue historique — constitue un témoignage en faveur d'un système qui, quelles que soient l'habileté et les manœuvres de l'Exécutif, rend inévitables les manifestations d'indépendance et l'expression des idées dominantes, des sentiments bons ou mauvais du pays légal à un instant donné. Sous l'Empire, voter, c'était approuver. Les électeurs de la Chambre introuvable ont redonné à l'usage du vote son véritable caractère : signification d'une volonté individuelle libre et précise et non pas ratification de la volonté du Maître. Les élus sauront utiliser toutes les ressources de la prérogative de la Chambre. Les uns et les autres auront été de bons artisans du régime parlementaire.

§ 4. — La démission du ministère Talleyrand

Talleyrand ne se montre pas l'homme du gouvernement parlementaire dont il a tant contribué à jeter en France les premières assises. Son collaborateur Barrante dira de lui dans ses « Souvenirs » : « Il est difficile d'imaginer jusqu'à quel point M. de Talleyrand portait l'insouciance pour tout ce qui n'était pas la

vue générale, la direction d'ensemble de son ministère. Il n'accordait pas un instant d'attention aux circonstances les plus graves de la situation intérieure. Le résultat des élections, l'essor de l'opinion royaliste, la session sur le point de s'ouvrir ne semblaient pas le préoccuper..... Il ne se mettait pas en peine d'entrer en rapports avec des députés qui arrivaient de province et dont s'emparait le parti exagéré... Trois heures de sa matinée se passaient toujours à cette longue toilette mêlée de causeries avec ses familiers ou ses amis intimes... Ainsi M. de Talleyrand ne connaissait encore même point M. Lainé... Lorsque nous lui représentâmes combien il était important de nouer des relations avec un homme... qui allait évidemment avoir la plus grande position pendant la session, M. de Talleyrand confessa que nous avions raison. — « Je vais le prier à dîner. C'est le meilleur moyen pour faire connaissance... ». — M. Lainé se trouva perdu dans la foule d'un dîner diplomatique... A peine M. de Talleyrand lui adressa-t-il la parole... » (1).

Après les élections, le Président du Conseil croit pouvoir sauver le ministère en se séparant de Fouché. Le duc d'Otrante fournit lui-même le prétexte. Il a soumis au Roi deux rapports destinés à rester secrets, rédigés par Manuel, où sont exprimés, à côté de prévisions pessimistes, de purs principes constitutionnels : « Si les républicains, en 1814, étaient peu

(1) *Souvenirs de Barante*, II, p. 205-206.

nombreux, les constitutionnels comptaient beaucoup d'adhérents dans la bourgeoisie, parmi les petits propriétaires, ennemis irréconciliables de la noblesse et du clergé. Là donc était la force, et contre cette force, les royalistes purs ne pouvaient point prévaloir.....

... Il y a deux régimes constitutionnels bien différents l'un de l'autre. Dans l'un, le roi accorde le moins qu'il peut ; alors tout devient obstacle... Dans l'autre il y a un ministère homogène et responsable. Le monarque qui est dépositaire de la puissance et de la majesté nationale est, comme placé, au moyen du ministère, dans une enceinte impénétrable, à l'abri de toutes les agitations politiques. De ces deux régimes, c'est le premier qui a prévalu en 1814 ; il faut que le second prévale en 1815, si l'on veut éviter les mêmes malheurs... » (1).

Ces rapports sont livrés à la publicité avec le consentement de Fouché. Louis XVIII, irrité, lui fait demander sa démission par Talleyrand. Fouché cède et accepte le poste de ministre plénipotentiaire à Dresde. Decazes est chargé par Talleyrand d'assurer l'intérim du ministère de la police (2).

L'ordonnance du 4 septembre 1815 fixe au 25 septembre l'ouverture de la session législative (AP. 2, XV, 33). Les députés de province commencent à arriver à Paris et à faire connaissance avec les aînés

(1) Cf. DUVERGIER DE HAURANNE, III, 230-231 ; Ernest DAUDET, 87 ; Louis MADELIN, 1006.

(2) Ernest DAUDET, 88.

du Palais-Bourbon. Ils commentent les événements et leurs conservations — qu'on qualifierait aujourd'hui de propos de couloir — s'animent sur ce thème : « Le Roi a bien fait de renvoyer Fouché ; mais quand renverra-t-il l'autre ? » L'autre, c'est Talleyrand (1).

Louis XVIII n'est pas disposé à soutenir Talleyrand contre la Chambre comme il l'a fait contre la Cour. Le monarque hésite entre deux partis : se défaire immédiatement du cabinet, ce qui correspond à ses désirs intimes, ou attendre que la Chambre se soit prononcée contre le ministère, ce qui est plus conforme à la théorie constitutionnelle.

Vitrolles, devançant les ultras de quelques jours dans la conversion subite au régime de cabinet, émet un avis favorable à la deuxième solution et fait au Roi un exposé très correct de la règle du jeu parlementaire. Le secrétaire du Conseil a ainsi relaté son intervention : « Je maintenais en principe que le Roi devait produire aux Chambres le Cabinet tel qu'il était et tel qu'il l'avait formé. Si l'assentiment des Chambres lui donnait la considération du Pays dont elles étaient l'expression, les ministres seraient par cela même tenus pour les dignes organes de la Couronne. Si, au contraire, ces représentants légaux de l'opinion repoussaient le Ministère, le Roi, s'appuyant sur la raison politique, en formerait un nouveau. Dans cette hypothèse l'opinion qui prévaudrait dans les Chambres indiquerait le sens politique dans lequel

(1) Cf. DUVERGIER DE HAURANNE, III, 239.

le Ministère devrait être choisi... Le Roi acceptait cette théorie dans toute son étendue, mais peut-être dans l'application la trouvait-il trop constitutionnelle pour ses vieux instincts » (1).

L'ultimatum des Alliés du 16 septembre et le projet de traité remis le 20 septembre 1815 fournissent au ministère un excellent terrain pour se retirer dignement. Le refus opposé, le 21 septembre, par Talleyrand aux exigences des étrangers (cessions territoriales, contribution de guerre de 800 millions, occupation des forteresses du Nord et de l'Est pendant sept ans) lui vaudra les éloges d'historiens plus soucieux de mettre en valeur les décisions graves par leur objet apparent que d'analyser les mobiles véritables qui les inspirent. Le ministre des affaires étrangères, après avoir exposé à Pasquier le prétexte de démission que procure la politique extérieure, rappelle cette conséquence de l'unité et de la solidarité ministérielle : « Il faut seulement nous tenir parfaitement unis ; il faut, si nous sortons, sortir tous ensemble ; en cela nous donnerons encore un précieux exemple de cette foi politique que doivent garder entre eux les hommes d'Etat qui professent les mêmes principes, les mêmes opinions. C'est cette foi politique qui donne en Angleterre tant de force aux associations ministérielles, et il est tout à fait nécessaire qu'elle s'introduise en France, car elle pourra consolider notre nouvelle forme de gouvernement » (2).

(1) VITROLLES, *Mémoires*, III, 224.

(2) *Mémoires du Chancelier Pasquier*, III, 422.

Le lendemain, le ministère est en grande agitation. « Le Conseil se tient pour ainsi dire en l'air. Personne n'est assis autour de la table ronde. On se promène dans les chambres voisines. On parle quelquefois à part et on s'interrompt pour écouter celui qui élève la voix. Le parti est pris de se rendre en corps dans le cabinet du Roi » (1).

Talleyrand se présente devant le Roi avec le baron Louis et déclare : « Quel que soit notre dévouement au service de Votre Majesté, nous ne saurions affronter une situation si difficile et l'opprobre qui peut en rejaillir sur nous, si Votre Majesté ne nous garantit pas son appui formel envers et contre tous. S'il n'en était pas ainsi, nous demanderions dès ce jour au Roi de choisir d'autres conseillers », — « Cela, dit finement le Roi est peu constitutionnel : c'est à mes ministres de se tirer d'affaire », — « En ce cas, répond Talleyrand, nous serons obligés de nous retirer », — « Eh bien, reprend le Roi, je ferai comme en Angleterre ; je chargerai quelqu'un de composer un nouveau ministère » (2).

Ce langage révèle la parfaite intelligence du régime parlementaire dans l'esprit de Louis XVIII. L'ordonnance du 24 septembre appelle au ministère le duc de Richelieu et celle du 26 septembre fixe la composition définitive du cabinet Richelieu (AP. 2, XV, 34). Talleyrand, Jaucourt, Gouvion-Saint-Cyr, Pasquier et le baron Louis sont nommés ministres d'Etat, titre

(1) VITROLLES, *Mémoires*, III, 224-225 (*loc. cit.*).

(2) VITROLLES, *Mémoires*, III, 223 ; ERNEST DAUDET, 89.

purement honorifique (ordonnance du 28 septembre AP. 2, XV, 34-35).

Quel que soit l'artifice employé par le prince de Bénévent pour partir avec dignité, quel que soit le peu d'empressement mis par le Roi pour maintenir au pouvoir, envers et contre tous, des hommes qui n'ont pas sa sympathie, le cabinet Talleyrand, dans sa formation et dans sa fin, illustre les règles du gouvernement parlementaire : « si le ministère ne tombe pas sous une condamnation de la Chambre des députés elle-même, c'est du moins l'hostilité prévue de cette Chambre qui est la véritable cause de sa chute » (1).

Villèle écrit à son père le 29 septembre 1815 : « La composition de notre Corps législatif est ce qui a, dit-on, déterminé la chute du ministère : on assure que les royalistes y ont une majorité énorme. On ne croit pas qu'il y ait plus de cinquante « véreux » (*sic*) dont quatorze membres de l'Assemblée de Bonaparte » (2).

Du 9 juillet au 26 septembre 1815, une pièce maîtresse de régime parlementaire a été mise en œuvre : le cabinet ministériel. Il reste, pour compléter le système, à dégager d'une interprétation large de la Charte le droit de contrôle permanent des Assemblées délibérantes sur les actes de l'Exécutif. Ce sera la tâche de la Chambre introuvable.

(1) Louis MICHON, 101 (*op. cit.*).

(2) VILLÈLE, *Mémoires*, I, 351-352.

CHAPITRE V

L'affirmation de la prérogative parlementaire La Chambre introuvable et le cabinet Richelieu

Le gouvernement parlementaire réalise la séparation des pouvoirs d'une façon souple : une collaboration continuelle est établie entre l'Exécutif et le Législatif par l'intermédiaire du ministère, organe exécutif responsable devant les Chambres, qui partage avec le chef de l'Etat irresponsable la direction du gouvernement. Le jeu d'un tel système suppose l'équilibre entre les deux forces qui concourent à l'action : l'Exécutif qui l'entreprend, les Chambres qui peuvent la suggérer, la contrôlent, y adhèrent ou la désapprouvent. La rupture de cet équilibre comporte deux solutions : ou la démission du ministère ou la dissolution de la Chambre électorale (1).

En 1815, les deux pouvoirs sont loin de s'équilibrer. La notion de ministère est bien devenue une réalité. L'institution se perfectionne même avec le cabinet Richelieu ; mais la responsabilité politique des ministres, bien établie en théorie, n'est nullement organisée en fait. Le contrôle législatif ne peut s'exercer que par des moyens détournés. La primauté de la

(1) Cf. HAURIU, *Précis de droit constitutionnel*, 411 à 423.

prérogative royale sur la prérogative parlementaire est écrasante.

Inaugurant l'organisation des groupes politiques, mettant en œuvre toutes les ressources de la Charte, harcelant le ministère à propos de la discussion des projets de loi et des pétitions, faisant un très large usage de l'initiative parlementaire, pour suppléer au droit d'interpellation, allant même jusqu'à vouloir utiliser le refus du budget pour imposer au Roi sa volonté, c'est la majorité ultra-royaliste qui fait accomplir aux idées parlementaires des progrès décisifs et évoluer rapidement le régime représentatif vers le gouvernement du cabinet.

§ 1^{er}. — Les hommes en présence : les ministres, les députés

Désigné par l'ordonnance du 24 septembre, le Président du Conseil est le duc de Richelieu, estimé de l'empereur Alexandre pendant son long séjour en Russie, « l'homme de France qui connaît le mieux la Crimée », s'exclame ironiquement son prédécesseur Talleyrand (1).

Richelieu accepte la direction du cabinet sur les instances de Jules de Polignac et Decazes, envoyés par le Roi pour vaincre ses hésitations (2). La même ordonnance nomme Decazes au ministère de la Police, le duc de Feltre à la Guerre, Dubouchage à la Marine, Vaublanc à l'Intérieur (AP. 2, XV, 34).

(1) Louis MICHON, 104.

(2) Ernest DAUDET, 89 à 92.

L’ordonnance du 26 septembre, indiquant la formation complète du ministère, ajoute aux nominations précédentes celles de Corvetto aux Finances ; Barbé-Marbois à la Justice, préféré au magistrat royaliste Grosbois, après hésitation ; Herbouville à la direction des Postes enlevée à Beugnot. Anglès devient Préfet de police, Bertin de Vaux, secrétaire général du ministère de la Police, le duc de Reggic, commandant en chef de la Garde nationale de Paris.

Un perfectionnement est apporté à l’organisation du Conseil. Richelieu en éloigne Vitrolles. La secrétairerie d’Etat, instrument du gouvernement personnel du Roi, tout à fait déplacée dans un système parlementaire, est supprimée (1). Le ministère de la Maison du Roi, n’existant plus en fait depuis le 9 juillet, par suite du refus de Richelieu désigné comme titulaire de cette charge dans la combinaison Talleyrand, n’est pas mentionné dans l’acte du 26 septembre.

Le parti de Monsieur compte sur le duc de Feltre, Vaublanc et Dubouchage, pour soutenir ses vues au sein du Conseil. Le maréchal Clarke est qualifié « d’excellent duc de Feltre » par les royalistes exaltés, Vaublanc adresse à ses préfets des circulaires « aussi vides que pompeuses » (2).

Corvetto, ancien administrateur de l’Empire et ami du baron Louis, est suspecté par ceux qui, dans quelques salons et dans les journaux étrangers, com-

(1) Cf. Louis MICHON, 105-106 ; J. BARTHÉLEMY, 124-125 ; VITROLLES, *Mémoires*, III, 238, 239.

(2) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 268 (*loc. cit.*).

mentent à être appelés les « ultra-royalistes ». Leur hostilité se manifeste surtout contre Barbé-Marbois qui a choisi comme secrétaire Guizot, protestant et disciple de Royer-Collard.

Decazes, de plus en plus en faveur auprès du Roi, malgré ses anciennes relations avec la famille impériale, ne montre pas encore vers quel parti le porteront ses opinions et ses affections.

Richelieu, « à la fois respectueux pour la vieille politique de l'émigration et peu bienveillant pour les hommes et les choses de la Révolution » (1), mais « indigné contre l'injustice, impartial, indulgent pour les faiblesses d'autrui » (2) n'a pas encore eu l'occasion de révéler ses tendances. Ayant obtenu quelques adoucissements à l'ultimatum du 16 septembre, par l'intermédiaire de Nesselrode et de Lord Castlereagh, il médite les avis qui lui sont communiqués : « le grand objet est de maintenir le Roi sur le trône. Un système modéré est, je crois, le meilleur moyen d'y parvenir et je ne pense pas que le duc donne dans une politique extravagante » (dépêche de Lord Castlereagh à Lord Liverpool du 1^{er} octobre 1815) (3).

Malgré la complaisance de quelques ministres pour les ultras, la réserve de quelques autres, le ministère Richelieu, dès les débuts, est suspect à la future majorité de la Chambre introuvable. Dans une lettre adressée à son père, le 8 octobre 1815, Villèle exprime

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 267 (*loc. cit.*).

(2) Cf. ERNEST DAUDET, 98.

(3) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 250-251.

déjà sa mauvaise humeur : « Croiriez-vous que je n’ai pas encore pu voir le ministre ? Ces messieurs n’aient pas les royalistes de notre espèce et l’on se trompe fort en province en comptant beaucoup sur nos recommandations » (1).

La Chambre élue le 22 août 1815 ne ressemble à aucune de celles qui l’ont précédée. Les députés qui viennent des anciennes assemblées délibérantes y sont une faible minorité : trente-trois ont siégé à la Chambre de 1814, dix-sept à la Chambre des représentants. A côté de personnalités marquantes, Barrante, Bonald, Bourrienne, Pasquier, Royer-Collard, la Chambre introuvable renferme des hommes nouveaux. Ce sont des émigrés, des gentilshommes de province « consciencieux et ignorants, pleins d’honneur et de préjugés », des bourgeois anoblis en 1814, « tenant d’autant plus à leur titre qu’il est plus récent et se croyant obligés de payer leur bienvenue dans l’ordre de la noblesse par une haine plus vive des hommes et des choses de la Révolution » (2).

Ces députés ont un grand avantage sur leurs prédécesseurs : ils n’ont pas servi plusieurs régimes, soutenu successivement des causes contradictoires. La plupart sont aussi sincères dans leurs convictions qu’implacables dans leurs haines. Leur sectarisme est l’expression de leur foi : ils croient à la distinction du bien et du mal, en politique comme en morale. Ils arrivent à Paris pour réaliser un programme

(1) VILLÈLE, *Mémoires*, I, 362.

(2) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 257 (*loc. cit.*).

qui se résume en deux idées fixes : se venger des hommes de la Révolution et châtier sévèrement l'attentat du 20 mars, refaire la société sur le modèle de la société ancienne et rétablir dans leurs parties essentielles les institutions renversées en 1789 (1).

Obstinés dans la poursuite de leur but, ils s'efforceront de trouver des armes dans l'utilisation la plus hardie d'une constitution moderne. Les maniant sans prudence, ils frapperont à mort leurs propres doctrines, tandis qu'ils fraieront la route au régime le plus éloigné de la vieille monarchie, au régime parlementaire.

§ 2. — Les débuts de la session législative

L'ordonnance du 30 septembre 1815 ajourne au 7 octobre l'ouverture de la session (AP. 2, XV, 35), d'abord fixée au 2 octobre par l'ordonnance du 22 septembre (AP. 2, XV, 34).

Louis XVIII, accueilli avec enthousiasme à la séance solennelle du 7 octobre, affirme sa fidélité à la Charte, mais annonce aussi son intention de revenir sur les promesses de révision faites dans l'ordonnance du 13 juillet : « Cette Charte que j'ai méditée avec soin avant de la donner, à laquelle la réflexion m'attache chaque jour davantage, que j'ai juré de maintenir et à laquelle vous tous, à commencer par ma famille allez jurer d'obéir, est sans doute comme toutes les institutions humaines, susceptible de perfectionne-

(1) Cf. DUVERGIER DE HAURANNE, III, 258.

ment ; mais aucun de nous ne doit oublier qu’auprès de l’avantage d’améliorer est le danger d’innover » (AP. 2, XV, 36).

Pour ne pas trop refroidir ses acclamateurs, le Roi propose un programme où figure au premier rang le devoir « de faire reflourir la religion et d’épurer les mœurs », puis il ajoute : « Je ne me flatte pas que tant de bien puisse être l’ouvrage d’une session, mais si, à la fin de la législature, on s’aperçoit que nous en ayons approché, nous devons être satisfaits de nous et, pour y parvenir, je compte sur votre coopération la plus active » (AP. 2, XV, 37). Cette déclaration royale est interprétée comme une raison d’espérer par beaucoup de députés qui désirent échapper au renouvellement partiel, prévu pour l’année 1816 par l’article 76 de la Charte.

Un incident, précurseur des luttes futures, se produit à la séance royale, lors de la prestation du serment dont la procédure est fixée par le règlement de la Chambre des pairs du 2 juillet 1814 (titre IX, art. 78) (1). Deux pairs, Jules de Polignac et le comte de la Bourdonnaie-Blossac, et un député, Domignon (du Tarn-et-Garonne), veulent formuler des réserves concernant l’égale liberté et l’égale protection accordées à tous les cultes reconnus (art. 5 de la Charte). — « Je demande, dit Domignon, à mon Seigneur et Roi, la parole pour... ». — Richelieu l’interrompt aussitôt pour lui rappeler que, d’après les usages de l’ancienne

(1) BONNARD, 219-220.

monarchie, personne ne peut prendre la parole en séance royale sans la permission expresse du Roi (séance royale du 7 octobre 1815, AP. 2, XV, 37, *Journal des Débats* du 8 octobre 1815).

A la Chambre des pairs, quelques membres, à la suite de l'incident, proposent de n'exiger le serment que de ceux qui ont des réserves à formuler (séance du 9 octobre 1815, AP. 2, XV, 38, 39).

Vaublanc, lors de l'appel des députés, omet volontairement le nom de Fouché pour éviter une violente manifestation d'hostilité contre l'ancien ministre (séance du 9 octobre 1815, AP. 2, XV, 44). Ainsi Fouché, plénipotentiaire du Roi, représente la France à Dresde et un ministre du Roi n'ose pas prononcer son nom à la Chambre (1).

La vérification des pouvoirs (séances secrètes des 9 et 10 octobre, AP. 2, XV, 49, 51) et la formation du bureau (séance du 11 octobre, AP. 2, XV, 53-54) ne révèlent pas encore l'ardeur des passions qui vont agiter la Chambre. Elle présente à la présidence Lainé, presque unanimement désigné, et, par simple formalité, le prince de La Trémoille, Grosbois, Chilhaud de la Rigaudie, Clermont-Mont-Saint-Jean.

Lainé est nommé président par le Roi (art. 43 de la Charte). Les quatre vice-présidents, Grosbois, Bellart, Bouville, Faget de Baure, et les quatre secrétaires, La Maisonfort, Hyde de Neuville, Cardonnel, Tabarié sont nommés par la Chambre (art. 7 du règlement du

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 259-260 (*op. cit.*).

25 juin 1814 (1)), ainsi que les deux questeurs, Maine de Biran et Puyvert (art. 8 du règlement du 25 juin 1814 (1)). Ces choix tendent à donner satisfaction aux deux opinions qui vont partager l’assemblée (séance du 12 octobre 1815, AP. 2, XV, 57-58).

Le discours présidentiel de Lainé invite les députés à se réunir sur le terrain de la Charte « qui rallie tant d’opinions et rassure tant d’intérêts » (séance du 13 octobre, AP. 2, XV, 62).

Le projet d’adresse, rédigé par une commission qui comprend Tringuelague, Bouville, Bellart, Blangy, Dandigné, Feuillant, Bonald, de Serre et le prince de Broglie, est rapporté par Bellart et discuté en comité secret (séance du 14 octobre 1815, AP. 2, XV, 62).

L’adresse de la Chambre des députés, lue par Lainé, expose le dogme de la légitimité « créé dans l’intérêt des peuples plus encore que dans celui des rois ». L’esprit vindicatif de la majorité inspire les derniers paragraphes : « La Chambre ne demande pas au Roi de rétracter sa clémence... mais nous vous supplions, au nom du peuple même, victime des malheurs dont le poids l’accable, de faire enfin que la justice marche là où la clémence s’est arrêtée. Que ceux qui, aujourd’hui encore, encouragés par l’impunité, ne craignent pas de faire parade de leur rébellion, soient livrés à la juste sévérité des Tribunaux ! La Chambre concourra avec zèle à la confection des lois nécessaires à l’accomplissement de ce vœu » (séance du 15 octobre 1815 AP. 2, XV, 65).

(1) BONNARD, 222.

Louis XVIII dans sa réponse se borne à promettre de maintenir avec fermeté « les droits qui doivent assurer la tranquillité publique » (AP, 2, XV, 65).

A la Chambre des pairs, les secrétaires, élus conformément à l'article I du règlement du 2 juillet 1814, sont : Chateaubriand, Pastoret, de Sèze, Choiseul (12 octobre 1815, AP, 2, XV, 56). La commission de l'adresse, composée de Lally-Tollendal, Fontanes, Chateaubriand, du duc de la Vauguyon et du comte Garnier, rédige un projet, rapporté par Lally-Tollendal et discuté le 13 octobre (AP, 2, XV, 58). Un passage inspiré par Chateaubriand insiste sur la nécessité de la répression : « Sans ravir au trône les bienfaits de la clémence nous oserons lui recommander les droits de la justice... l'exécution des lois existantes et la pureté des administrations publiques » (AP, XV, 64).

Barbé-Marbois combat ce texte par des arguments constitutionnels : « La Chambre des pairs, juge des crimes d'Etat, peut être appelée bientôt à remplir ses rigoureux devoirs. Peut-il lui convenir... d'appeler de nouveaux châtiments » ? Lanjuinais et le duc de Broglie soutiennent le ministre et signalent la contradiction entre le texte proposé et l'ordonnance du 24 juillet 1815. Séguier défend la thèse des ultras : « le peuple qui a soif de justice se l'est faite lui-même. A la justice qu'on lui refusait, il a substitué les fureurs de la vengeance » (AP, 2, XV, 59-60).

C'est à propos d'une modification du règlement que le premier choc se produit entre les deux tendances de la Chambre des députés. Maine de Biran reprend la

proposition Beaumetz soumise à la Chambre de 1814 : discussion des propositions de loi et examen des pétitions en comité secret et faculté pour la commission de ne pas rendre compte publiquement des pétitions dangereuses ou frivoles (séance du 16 octobre 1815, AP. 2, XV, 81-82).

La Bourdonnaye, qui sera le fougueux interprète de l’opinion ultra-royaliste, expose dans son rapport que « la publicité est l’âme des gouvernements libres et le droit de pétition un droit trop sacré pour qu’on puisse le mettre à la disposition d’une commission de neuf membres » (1). La Chambre adopte le principe de la discussion des propositions de loi et d’adresse en comité secret, contrairement à l’usage introduit pendant la première Restauration (art. 38, 39 et 40 du règlement du 25 juin 1814 (2)) ; mais se range à l’avis de La Bourdonnaye, en ce qui concerne les pétitions : la commission renouvelée mensuellement doit faire chaque semaine un rapport à la Chambre en séance publique sur les pétitions reçues (art. 65 du règlement précité) (2). (Résolution du 26 octobre 1815, AP. 2, XV, 132, 133).

Moins d’un mois après l’ouverture de la session, la bataille est engagée. Les positions sont prises. Les nécessités du combat ont amené un renversement complet des rôles. Villèle se déclare converti à la Charte et Vitrolles publie à la fin de l’année 1815 une étude remarquable, « Du ministère dans le gouvernement

(1) Cf. DUVERGIER DE HAURANNE, III, 337.

(2) BONNARD, 26, textes 243-244.

représentatif », où il énonce clairement les trois conditions qui font du gouvernement représentatif un gouvernement parlementaire : responsabilité politique des ministres — droit de dissolution conféré à l'Exécutif — concordance de vues entre les Chambres et le ministère (1).

Les partis sont classés. Tout scrutin prend une signification politique : à la suite de la démission de Tabarié (séance du 21 novembre 1815, AP. 2, XV, 267), c'est un ultra, Kergorlay, qui est élu secrétaire par 181 voix contre 152 données à de Serre (séance du 22 novembre 1815, AP. 2, XV, 288).

§ 3. — L'organisation des partis et la presse

« Le régime parlementaire n'est en somme que l'organisation constitutionnelle de la lutte des partis pour la conquête des pouvoirs » (2). Il suppose deux partis pour fonctionner normalement, des partis fortement organisés et disciplinés.

Poussés par le désir de se concerter pour imposer au gouvernement les vues de la majorité, les ultraroyalistes ont, les premiers, introduit l'usage des groupes parlementaires.

Au début, quand les passions ne se manifestent pas encore dans toute leur violence, sont instituées des réunions par province, telles que les dîners à jour fixe des députés de Normandie, sous la présidence de Bouville, ancien membre de l'Assemblée constituante.

(1) Cf. Louis MICHON, 119 à 125.

(2) J. BARTHÉLEMY, 145 (*loc. cit.*).

Quand la lutte politique commence, les députés ultras songent à se réunir un soir chez un de leurs questeurs, Puyvert. Un des assistants propose d’élire des chefs. « Dans un gouvernement représentatif, riposte Villèle, c’est la tribune qui nous donnera des chefs » (1).

Les ambitions personnelles ayant été éveillées, il se forme une dizaine de réunions royalistes ; puis toutes les fractions de l’opinion ultra se groupent dans le salon de Piet « qui doit son influence à un bel appartement dans un quartier commode » (2). A la réunion Piet, de la rue Thérèse, Villèle et Corbière exercent une influence prépondérante. Chateaubriand y assiste parfois. Il en a donné cette description railleuse dans ses « Mémoires » : « Nous nous asseyions en rond autour d’un salon éclairé d’une lampe qui filait. Dans ce brouillard législatif, nous parlions de la loi à présenter, de la motion à faire, du camarade à porter au secrétariat de la questure, aux diverses commissions ; nous ne ressemblions pas mal aux Assemblées des fidèles peintes par les premiers ennemis de la foi ». L’importance de la réunion de la rue Thérèse sera révélée par la dénonciation d’un membre dissident, Hyde de Neuville, qui s’exclamera à la session de 1825 : « c’est là qu’on met en quelque sorte la Chambre en tutelle » (3).

Vitrolles, éclipsé par Villèle et Corbière, mais peu résigné à rester au second plan, fait paraître une déclai-

(1) Cf. DUVERGIER DE HAURANNE, III, 267 ; J. BARTHÉLEMY, 154.

(2) PASQUIER, IV, 12.

(3) Cf. J. BARTHÉLEMY, 155 ; CHATEAUBRIAND, *Mém.*, VII, 239.

ration de la majorité de la Chambre des députés, sous le couvert de la réunion Piet. Il est désavoué.

Une association, formée « pendant les saturnales de l'impiété révolutionnaire » (1) et maintenue pendant le Consulat et l'Empire sous le nom de « Congrégation », compte parmi ses membres plusieurs députés. Adrien de Rougé est le secrétaire du comité central de la Congrégation.

Les adversaires des ultras les imitent et s'organisent en « réunions ». A la réunion de la rue Saint-Honoré se rassemblent les royalistes modérés, les doctrinaires : Royer-Collard, de Serre, Pasquier, Becquey, Bourdeau, Blanquart de Bailleul et plus tard Barante et Beugnot. Trop peu nombreuse, la réunion est dissoute et les doctrinaires prennent l'habitude de conférer chaque soir chez l'un d'entre eux. C'est à la réunion de la rue Saint-Honoré que sera dû le succès remporté par le gouvernement dans la discussion de la loi d'amnistie.

Aux groupes politiques organisés correspondent des journaux qui viennent prendre auprès d'eux une sorte de mot d'ordre. *La Quotidienne*, observant la nouvelle consigne des ultras, défend les droits de la Chambre dans la mesure tolérée par les censeurs.

La minorité ministérielle a pour organes le *Journal de Paris*, le *Journal général* et une gazette nouvelle, *Le Constitutionnel*, rédigé par Tissot, Jay et Benaben.

Le Journal des Débats de Bertin l'aîné, censuré par

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 270 (*loc. cit.*).

son propre rédacteur en chef, est en relation d’une part avec le gouvernement, d’autre part avec Chateaubriand, lié avec les propriétaires Roux-Laborie et les frères Bertin. Cette situation explique les contradictions qu’on relève en feuilletant la collection du *Journal des Débats*, de 1815 à 1816.

Toutes les époques de luttes ardentes font éclore des pamphlets. Entretienue par les luttes parlementaires, l’habitude, non encore perdue aujourd’hui, de désigner l’ennemi politique par un sobriquet péjoratif est en plein épanouissement en 1815. C’est Fouché, dit-on, qui a donné aux royalistes intransigeants, le nom d’ultras qui leur est resté. On les appelle aussi dans les conversations familières les « pointus » ou les « pressés », voire les « hideux » ou les « idiots », à cause du nom d’un de leurs orateurs, Hyde de Neuville (1).

Profondément séparés, deux partis ayant chacun leur organisation et leurs journaux vont s’affronter sans relâche jusqu’à la fin de la session.

§ 4. — La Chambre introuvable et la discussion des projets de loi l’exercice du droit d’amendement

Attributions incontestées du législateur, la discussion et le vote des lois sont utilisés par la majorité de 1815 pour exercer une pression sur le gouvernement. Ce sont les ultras qui introduisent l’habitude d’élever ou d’élargir les débats et de profiter de l’examen des projets de loi pour questionner les ministres sur la

(1) Cf. DUVÉRIER DE HAURANNE, III, 355.

politique du cabinet : ce besoin d'agir sur le gouvernement, affirmé avec force par la Chambre introuvable rendra nécessaire plus tard, pour la bonne organisation du travail parlementaire, la reconnaissance du droit d'interpellation. Enfin la Chambre introuvable va faire sortir la pratique courante du droit d'amendement, timidement accordé par l'article 46 de la Charte, des batailles systématiques livrées autour des textes gouvernementaux : loi de sûreté générale et loi sur les cris séditieux, loi d'amnistie, loi électorale, budget de 1816.

*A. Le vote de la loi de sûreté générale
Les amendements à la loi sur les cris séditieux*

Decazes dépose à la Chambre des députés, le 18 octobre 1815, un projet de loi relatif à des mesures de police générale, suspensives de la liberté individuelle garantie par l'article 4 de la Charte : compétence donnée à un certain nombre d'autorités, même subalternes, à l'effet de détenir provisoirement, sans le traduire devant les Tribunaux, tout individu prévenu de crimes ou de délits contre l'autorité du Roi, les membres de la famille royale, la sûreté de l'Etat (AP. 2, XV, 78).

Bellart rapporte le projet le 21 octobre (AP. 2, XV, 91). Le rapport est discuté le 23 octobre. Tournemine déchaîne les fureurs de la majorité en signalant le projet comme un retour à la loi des suspects (AP. 2, XV, 93). Royer-Collard suggère que les préfets aient

seuls le droit d’arrestation provisoire et soient tenus de rendre compte de leur conduite dans les vingt-quatre heures aux ministres de l’Intérieur, de la Justice et de la Police et que, dans un délai maximum de deux mois, le Garde des Sceaux soit tenu d’en référer au Conseil (AP. 2, XV, 96). De Serre, Pasquier, Colomb et même un royaliste ardent, Chifflet, présentent des observations analogues et refusent de confondre l’arbitraire avec la justice (AP. 2, XV, 100-101). Hyde de Neuville déclare qu’il votera le texte sans amendement (AP. 2, XV, 98, 99). Après intervention de Décazes, invoquant la loi suprême de la nécessité, le projet est adopté sans modification au Palais-Bourbon par 294 suffrages contre 56 (séance du 23 octobre 1815, AP. 2, XV, 104). Les réserves de Royer-Collard et de ses amis sont formulées à la Chambre des pairs par Boissy d’Anglas, Lally-Tollendal (AP. 2, XV, 128), par le duc de la Vauguyon et le duc de Raguse (AP. 2, XV, 121). La voix de Lanjuinais, évoquant le précédent de la loi des suspects, fait écho à celle de Tournemine ; mais les pairs adhèrent au projet sans amendement à la majorité de 128 voix sur 165 (séance du 25 octobre AP. 2, XV, 113 — séance du 26 octobre, AP. 2, XV, 117, 134).

Tout l’intérêt des débats ci-dessus relatés est dans le contraste qu’offre ici la position normale des partis avec celle qui sera adoptée dans la discussion de la loi sur les cris séditieux. La loi de sûreté générale, dont le vote est acquis en huit jours, est une loi d’exception qui rentre dans le programme des rigueurs préconisées

par le parti ultra. Par la voix d'Hyde de Neuville, il affirme qu'il se bornera à l'enregistrement pur et simple du projet. Limitant son rôle à celui des anciens Parlements quand elle est d'accord avec les ministres, la majorité de la Chambre introuvable n'utilise hardiment sa prérogative que pour faire triompher son programme. L'entente ne se produit qu'une fois : lors de la discussion de la loi Decazes.

La bonne harmonie entre le ministre de la Police et les ultras ne dure pas longtemps. Dans une circulaire relative à l'application de la loi de la sûreté générale, Decazes recommande aux préfets d'user de beaucoup de circonspection et, hors les cas de flagrant délit, de limiter le droit de lancer des mandats d'arrêt aux juges d'instruction, aux préfets et au préfet de police de Paris : « cette mesure extraordinaire, dit-il, assurera la tranquillité de l'Etat, s'il en est fait une sage application ; elle y apporterait le trouble, si les magistrats substituaient l'arbitraire à une juste sévérité, s'ils se rendaient les instruments involontaires des passions particulières ou des passions aveugles ». De cette circulaire date la rupture officielle entre Decazes et les ultra-royalistes (1).

Le projet présenté à la Chambre des députés, le 16 octobre 1815, par Barbé-Marbois, visant la répression des cris séditieux et des provocations à la révolte, qualifie certains délits, passibles de peines de prison (trois à cinq ans), prononcées par les juridictions

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 279-280.

ordinaires sans modification de la procédure (AP. 2, XV, 76).

La majorité estime ce projet insuffisant. Elle désire d’abord changer la qualification des faits réprimés par la loi : crimes au lieu de délits. Se défiant du jury des cours d’assises qui deviendraient alors compétentes, les ultras demandent le rétablissement des cours prévôtales de la monarchie, compatible avec les dispositions de la Charte : Art. 62. « Nul ne pourra être distrait de ses juges naturels » ; — Art. 63. « Il ne pourra en conséquence être créé de commissions et de tribunaux extraordinaires. *Ne sont pas comprises sous cette dénomination les juridictions prévôtales, si leur rétablissement est jugé nécessaire* ».

La Chambre nomme une première commission qui remanie le projet, d’accord avec la Garde des sceaux. Le rapporteur Pasquier s’efforce de montrer la supériorité des cours prévôtales sur les juridictions spéciales de l’Empire. Les peines prévues sont la déportation et, accessoirement, de fortes amendes (séance du 24 octobre 1815, AP. 2, XV, 110).

La loi remaniée paraît encore trop peu rigoureuse à la majorité. Dans la séance du 27 octobre, la peine de mort est demandée par Humbert de Sesmaisons pour atteinte à Sa Majesté royale (AP. 2, XV, 142), par Piet pour le fait d’arborer le drapeau de la rébellion (AP. 2, XV, 143). Bondel d’Aubers déclare préférer les juridictions spéciales aux juridictions prévôtales, parce que les premières n’admettent pas le recours en cassation et font exécuter leur sentence dans les vingt-

quatre heures (AP. 2, XV, 146). Quelques ultras, Josse-Beauvoir et Pardessus, se contentent du nouveau projet prévoyant la déportation (AP. 2, XV, 147).

La discussion continue le 28 octobre. Salaberry réclame, outre la peine capitale pour les instigateurs de complots, l'allocation aux dénonciateurs d'une prime prélevée sur les amendes infligées aux coupables (AP. 2, XV, 149). Castelbajac reprend la proposition Piet et insiste encore pour que la peine de mort soit prononcée contre quiconque arborerait un drapeau autre que le drapeau blanc (AP. 2, XV, 154). Pasquier et de Serre défendent le projet de la commission (AP. 2, XV, 151, 152.)

Réfutant les objections constitutionnelles, Kergorlay soutient une thèse curieuse qui apparaît comme une anticipation des doctrines aujourd'hui en honneur, sous une autre forme, chez ceux qui professent la théorie des vacances de la légalité : « C'est une prétention chimérique de prétendre enchaîner l'avenir. Dieu seul le pourrait ; mais il ne le voudrait pas, parce qu'il ne pourrait le vouloir sans ôter aux hommes la liberté qu'il leur a donnée, et qu'il leur conserve, bien qu'ils en abusent souvent, celle de faire et de défaire leurs lois. Il y avait avant 1789 des lois réputées immuables, que sont-elles devenues ? La Révolution les a détruites, et le Roi légitime a confirmé ou consommé la destruction. Ce qu'il a fait contre d'autres lois, comment ne pourrait-on pas le faire contre les siennes ? Un nouveau système a remplacé

l’ancien, et, dans ce système la puissance législative est illimitée sous la seule condition du consentement des trois pouvoirs, voilà tout » (séance du 28 octobre 1815, AP. 2, XV, 150).

Méconnaissant tout à fait l’un des principes du régime parlementaire, la distinction entre le chef de l’Etat, inviolable et irresponsable, et ses ministres, responsables et révocables, Barbé-Marbois, plaidant pour le projet, invoque le nom du Roi (AP. 2, XV, 158). Des amendements qui aggravent tous les pénalités prévues sont adoptés. Villèle qui, dans les bureaux, s’était élevé contre l’amendement déclarant « coupables d’actes séditieux ceux qui répandraient des alarmes touchant l’irrévocabilité des ventes de biens nationaux ou des bruits d’un prétendu rétablissement des dîmes et droits féodaux » comprend qu’il est maladroit d’attaquer ce texte en séance publique (1). L’ensemble de la loi profondément remaniée recueille 293 boules blanches contre 69 noires (séance du 30 octobre 1815, AP. 2, XV, 153-158).

A la Chambre des pairs, de Sèze propose la mort simple pour la tentative ou la menace du crime, le supplice des parricides pour le crime consommé et Chateaubriand, la suppression de l’article assimilant à des cris séditieux les bruits répandus pour inquiéter les acquéreurs de propriétés nationales (séances des 6 novembre, AP. 2, XV, 182, — et 7 novembre, AP. 2, XV, 191). Molé est chargé par le Roi de soutenir le texte

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 283.

de la Chambre qui est adopté par 131 voix contre 35 (séance du 7 novembre 1815, AP. 2, XV, 198).

Le projet de loi exigé par la Chambre sur l'organisation des cours prévôtales, préparé par Cuvier et Royer-Collard, est présenté par le duc de Feltre. La discussion fournit encore aux ultras, l'occasion de proposer de nombreux amendements. Pour atteindre les complices de la révolution du 20 mars, Corbière et le juriste Pardessus n'hésitent pas à proposer la violation du principe de non rétroactivité des lois. La proposition Duplessis-Grenedan tendant à substituer le gibet à la guillotine comme instrument de supplice — qui n'a d'ailleurs qu'une portée symbolique — soulève alors une vive indignation et n'est pas retenue. L'amendement Hyde de Neuville, visant le sursis de l'exécution jusqu'à ce que le Roi ait pu statuer sur le recours en grâce, est adopté (séance du 4 décembre 1815, AP. 2, XV, 374-376).

B. *La loi d'amnistie.*

Par application de l'ordonnance du 24 juillet 1815, contresignée de Fouché, dix-huit personnes ont été traduites devant les conseils de guerre. La Bédoyère et les frères Faucher, condamnés à mort, ont été fusillés, le premier à Grenoble le 19 août 1815, les deux autres à Bordeaux le 27 septembre. Le maréchal Ney, déclinant la compétence des conseils de guerre, est traduit devant la Cour des pairs (ordonnance du 11 novembre 1815, AP. 2, XV, 214). L'instruction est

achevée le 21 novembre (AP. 2, XV, 254). Le procès a lieu les 4, 5 et 6 décembre (AP. 2, XV, 359, 379, 391). Défendu par Berryer et Dupin, le maréchal Ney, condamné à mort par 139 voix contre 17 se prononçant pour la déportation et 5 abstentions, est fusillé à l’aube du 7 décembre 1815.

Dès la nouvelle de l’exécution, « bien des cœurs s’ouvrent qui, la veille, paraissaient fermés ; et, chez plus d’un royaliste, la pitié étouffe la colère. C’est à ces sentiments que Richelieu et ses collègues font appel quand ils apportent à la Chambre des députés un projet d’amnistie » (1).

Déjà plusieurs propositions ont été déposées en novembre : la proposition Germiny est une véritable amnistie, celles de Duplessis-Grenédan, Bouville, Hyde de Neuville, la Bourdonnaye étendent au contraire le cercle d’application de l’ordonnance du 24 juillet. Duplessis-Grenédan veut poursuivre, outre les auteurs, fauteurs et complices, les « adhérents » à la révolution du 20 mars (séance du 10 novembre, AP. 2, XV, 212 ; séance du 13 novembre, AP. 2, XV, 232). Hyde de Neuville demande « une commission d’équité » composée de neuf pairs et de neuf députés pour former trois listes d’hommes dangereux à mettre en jugement, à bannir, à exiler (séance du 15 novembre, AP. 2, XV, 225). La Bourdonnaye veut excepter de toute amnistie trois catégories : les membres du gouvernement des Cent-Jours, les généraux et préfets qui ont servi

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 307 (*loc. cit.*).

Napoléon en mars 1815, les régicides qui sont censés avoir renoncé à l'amnistie de 1814 en se rangeant à côté de « l'usurpateur », texte qui vise Fouché. Les personnes rentrant dans l'une de ces catégories seraient jugées par les conseils de guerre, les cours d'assises ou les cours prévôtales et frappées de peines variant de la mort à la déportation, avec mise sous séquestre des revenus des coutumaces (séance du 10 novembre, AP. 2, XV, 213).

Richelieu, accompagné de Decazes, se rend le 4 décembre au sein de la commission et déclare que : faire juger, pour des actes antérieurs à son ministère, un homme que le Roi a fait ministre, est un outrage au Roi lui-même. Les régicides sont couverts par le pardon royal qui ne peut être retiré.

Au lendemain de l'exécution du maréchal Ney, le 8 décembre, Richelieu communique à la commission son projet d'amnistie. Le Président du Conseil dit à la tribune de la Chambre : « Le droit d'amnistie est inhérent à la souveraineté ; mais Sa Majesté dans une circonstance aussi solennelle se plaît à y faire concourir les grands Corps de l'Etat qui participent avec Elle à l'exercice de la puissance législative » (1). Les royalistes combattent cette thèse comme contraire à la Charte et attentatoire à la prérogative parlementaire (AP. 2, XV, 426, séance du 9 décembre 1815).

A la commission, le projet n'obtient que trois voix (Germiny, Duvergier de Hauranne et Cotton) contre

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 312.

six, fidèles aux catégories de La Bourdonnaye (Villèle, Corbière, Pardessus, Cardonnel, Berthier de Sauvigny, Chifflet) (AP. 2, XV, 426). Après plusieurs conférences, la commission ne cède pas et adopte la proposition de La Bourdonnaye. En vain Richelieu, manquant à la correction parlementaire, expose-t-il que le Roi tient à l’adoption de son projet.

La discussion publique commence le 2 janvier 1816 (AP. 2, XV, 639). Elle promet d’être orageuse et, comme de nos jours, de nombreux spectateurs se pressent aux tribunes. Après des discours violents de Botderu, Salaberry, Bouville, demandant la punition du crime au nom des collègues électoraux dont les députés sont les organes, au nom des vrais représentants de la France (1), La Bourdonnaye s’attache à répondre « à quelques voix imprudentes qui veulent étayer le projet de loi des ministres des sentiments personnels du Roi » et fait un exposé très net et un vif éloge de ce qui deviendra le régime parlementaire : « La volonté royale ne s’exprime légalement qu’à l’instant où la sanction des deux Chambres a donné à vos délibérations le caractère de loi. Jusque-là, ce ne sont que des projets que le Roi permet à ses ministres de vous communiquer ». L’orateur s’empresse d’ailleurs de justifier son enthousiasme pour le système représentatif par des considérations sur le trône et par un rappel des institutions du passé : « Combinaison admirable sur laquelle est fondé tout le

(1) Cf. DUVERGIER DE HAURANNE, III, 321.

système du gouvernement représentatif ; combinaison qui permet, qui ordonne même au sujet respectueux, au serviteur fidèle, devenu législateur, de combattre les propositions du gouvernement, de les rejeter, d'accuser les ministres, d'être en un mot en opposition avec les sentiments personnels du monarque, pour le maintien des prérogatives imprescriptibles du trône, pour l'intérêt de la monarchie, pour éclairer la volonté royale elle-même, combinaison qu'avaient entrevue nos pères et qui constituait le droit du parlement de refuser l'enregistrement et de faire de respectueuses remontrances ». Et La Bourdonnaye en arrive à se demander si l'on veut « en dépouillant le gouvernement représentatif de sa force réelle, réduire les Chambres à un simulacre de représentation, et le roi à la seule puissance de la force dénuée du prestige de l'opinion et de la séduction de l'éloquence » (séance du 2 janvier 1816, AP. 2, XV, 646, 647).

La réponse de Decazes (1) témoigne d'une méconnaissance absolue des principes parlementaires ». « Les ministres du Roi aussi parlent au nom de l'honneur car ils parlent au nom du Roi. Ils parlent au nom de la nation car ils parlent au nom du Roi. Ils parlent au nom de la raison et de la sagesse car ils parlent au nom du Roi »... (séance du 4 janvier 1816, AP. 2, XV, 669, 699). La distinction entre le monarque irresponsable et inviolable — dont l'autorité ne peut être mise en cause — et le cabinet responsable n'est

(1) Cf. VILLÈLE, *Mémoires*, I, 437-438.

pas encore instinctive chez le ministre de la Police.

Royer-Collard et ses amis montrent le plus superstitieux respect de la prérogative royale, tandis que le parti royaliste réclame la toute puissance parlementaire (1). Si les premiers constitutionnels de 1814 adoptent cette attitude qu’ils abandonneront plus tard, quand les rôles seront changés, c’est surtout pour des raisons d’opportunité, pour s’opposer à la politique vindicative de La Bourdonnaye, réclamant « des fers, des bourreaux, des supplices », prononçant des discours à la manière d’un Saint-Just d’une Convention blanche pour repousser la clémence qui ne saurait toucher « le cœur de bronze des factieux ».

La nécessité de mettre un frein aux vengeances inexorables des ultras fait fléchir les principes du parti modéré. Siméon s’ingénie à faire dériver le droit d’amnistie du droit de grâce pour conclure que « nul n’a le droit de plaider contre la miséricorde du Roi la cause des échafauds » (AP. 2, XV, 642). Royer-Collard s’élève contre l’amendement disposant que « le Trésor peut se porter partie civile dans les poursuites intentées contre les accusés exceptés de l’amnistie, pour requérir indemnité du préjudice causé par eux à l’Etat » : ce texte rétablit indirectement la confiscation abolie par l’article 66 de la Charte (AP. 2, XV, 655). Richelieu fait savoir que le Roi accepte de rester seul maître du sort des trente-huit per-

(1) Cf. BARANTE, *Mémoires*, II, 222.

sonnes portées sur la deuxième liste de l'ordonnance du 24 juillet, mais refuse tous les amendements (séance du 6 janvier 1816, AP. 2, XV, 710). Les catégories de La Bourdonnaye sont rejetées par 184 voix contre 175 ; mais l'exil des régicides qui frappe Fouché (1) est adopté. L'ensemble de la loi est voté par 334 voix contre 22 (séance du 6 janvier 1816, AP. XV, 714).

C. *La loi électorale*

Au cours de la discussion du projet présenté par Vaublanc le 15 décembre 1815, sous la dénomination de « loi tendant à régler conformément à la Charte l'exercice du pouvoir électoral » (AP. 2, XV, 474), c'est non seulement la prérogative parlementaire qui est chaleureusement défendue par les ultras, mais encore une véritable conception démocratique du régime représentatif.

Le texte déposé par le ministre foule aux pieds les principes élémentaires du droit public d'une monarchie constitutionnelle : « le pouvoir électoral, lit-on dans l'exposé des motifs, dont l'abus peut devenir dangereux pour la Couronne par la grande influence qu'il exerce sur la nation, doit être subordonné et dépendant ». Cette subordination et cette dépendance sont obtenues en adjoignant aux collèges électoraux un certain nombre de fonctionnaires (2).

La commission de la Chambre des députés chargée

(1) Cf. Louis MADELIN, 1018 à 1020.

(2) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 357.

d’examiner le projet est composée de Villèle, rapporteur, Piet, Bouville, Baert, Folleville, Dussumier-Fonbrune, Clausel de Coussergues, Feuillant, Marandet. Elle remanie complètement le projet, acceptant l’augmentation du nombre des députés, mais repoussant le renouvellement par cinquième. Richelieu écrit quelques jours après : « j’ai été à la Commission... Ils nous ont bien arrangé notre loi ; mais le pis est qu’à mon avis ils ont raison en tout point. Il faudra la retirer car nous paraîtrions trop à notre désavantage » (1).

Dans la séance du 6 février, Villèle justifie les conclusions de son rapport favorable au renouvellement intégral par les considérations suivantes : inconciliabilité du renouvellement partiel et du droit de dissolution conféré au Roi par l’article 50 de la Charte — anomalie d’un système établissant la permanence du corps représentant la démocratie dans le régime mixte institué par la Charte — impossibilité pour le pays de manifester son opinion clairement et avec ensemble (AP. 2, XVI, 79). L’argumentation est encore timide : elle se place sur le terrain de la lettre de la Charte.

Ce sont les débats qui vont révéler les conséquences de l’attitude prise par chacun des deux partis. La minorité ministérielle qui soutient le renouvellement partiel est amenée à défendre aussi la prérogative royale, la limitation des droits parlementaires, la réglementation restrictive du droit électoral.

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 358.

La majorité ultra-royaliste qui préconise le renouvellement intégral est entraînée au contraire à affirmer la prérogative du Parlement, à la faire déborder des étroites frontières dans lesquelles l'interprétation littérale et stricte de la Charte la cantonne et à professer des doctrines démocratiques sur le pouvoir de suffrage.

Villèle propose d'abaisser le cens de trois cents (art. 40 de la Charte) à vingt-cinq francs et se prononce contre les électeurs de droit prévus par Vaublanc. « Si l'on dit que c'est constituer une élection démocratique, la Commission répond que la Chambre des députés est la partie la plus démocratique de la constitution et qu'elle doit être démocratiquement organisée. Si l'on veut des électeurs de droit, pourquoi pas aussi des députés de droit ? L'un serait aussi soutenable que l'autre ». Le rapport conclut au renouvellement intégral (AP. 2, XVI, 79) (1).

Hyde de Neuville propose l'abaissement de l'âge d'éligibilité des députés à trente ans s'ils sont mariés ou veufs, trente-cinq, s'ils sont célibataires, justifiant cette différence par ce motif que « des enfants qu'on chérit, une femme qu'on aime sont la plus sacrée de toutes les propriétés » (2) (séance du 14 février 1816, AP. 2, XVI, 154).

De Serre voit dans les conclusions de Villèle une usurpation de la prérogative royale d'initiative des lois et l'orateur de la gauche attaque la proposition

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 374.

(2) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 375.

de la Commission en ces termes : « En Angleterre, où les ministres sont en quelque sorte les fondés de pouvoir des trois branches de la législature, l’initiative appartient naturellement à la Chambre des communes. Aussi Montesquiou a-t-il défini l’Angleterre une république sous les formes de la monarchie. La France au contraire est une monarchie où le Roi doit gouverner.... Or donner des lois, c’est gouverner » (séance du 12 février 1816, AP. 2, XVI, 122).

Clausel de Coussergues réplique : « Le renouvellement partiel n’est bon que pour les tyrans. Les tyrans redoutent l’opinion publique et tout leur art est d’en éviter l’expression simultanée. La sagesse d’un Roi légitime consiste, au contraire, à laisser se manifester l’opinion de ses peuples... Consacrons, comme les Anglais l’alliance perpétuelle de la majorité des Chambres avec le ministère ; reconnaissons à leur exemple que cette alliance ne peut être durable qu’autant qu’il y aura une majorité fixe dans la Chambre élective et que cette majorité ne sera pas altérée chaque année par des renouvellements successifs » (AP. 2, XVI, 123).

La Bourdonnaye insiste sur l’union de la majorité parlementaire avec l’opinion dominante du pays : « La Chambre doit se renouveler intégralement à des époques fixes, pour devenir davantage l’expression de l’opinion générale et se dégager de cet esprit de corps qui se substitue si facilement à l’intérêt public dans les assemblées qui se renouvellent peu à peu et se transmettent héréditairement leurs préjugés et leurs cou-

tumes » (AP. 2, XVI, 127). C'est une véritable théorie démocratique qui est soutenue par l'orateur le plus exalté du parti ultra-royaliste.

Royer-Collard, défendant le renouvellement partiel, est conduit à une interprétation de la Charte impliquant la négation du gouvernement parlementaire : « En Angleterre, l'initiative, qui est le principe de l'action, la haute administration et une grande partie du gouvernement résident dans la Chambre des communes. En France le gouvernement tout entier est dans la main du Roi, et il n'a besoin du concours des Chambres que s'il reconnaît la nécessité d'une loi nouvelle et pour le budget..... Le jour où le gouvernement n'existera que par la majorité de la Chambre, le jour où il sera établi en fait que la Chambre peut repousser les ministres du Roi et lui en imposer d'autres qui seront ses propres ministres et non les ministres du Roi, ce jour-là, c'en est fait, non seulement de la Charte, mais de notre royauté, ce jour-là nous sommes en république... Et qu'on ne dise pas que c'est la nature du gouvernement représentatif qui entraîne ces conséquences..... Qui est-ce qui a autorité pour nous imposer une autre solution que celle de la Charte ?..... ». Royer-Collard va plus loin et semble vouloir réduire les assemblées délibérantes à de simples conseils consultatifs : « Le véritable rapport sous lequel j'envisage ce projet est l'affermissement ou l'affaiblissement de l'autorité royale. Ce projet l'affaiblit. Or si la France veut son Roi....., la France veut aussi que son Roi le soit véritablement et qu'il ait

tout le pouvoir nécessaire pour la gouverner. Si la France a besoin de conseils publics pour éclairer l'autorité et pour la retenir dans les limites tracées par les lois, elle n'a pas moins besoin que son Roi soit assez puissant pour protéger son repos contre la turbulence et l'esprit d'innovation qui s'emparent si aisément des Assemblées politiques » (AP. 2, XVI, 133).

En 1830, Royer-Collard formulera une théorie exactement contraire au dogme royaliste affirmé en 1816, ce qui justifie cette appréciation : « il ne faut pas se fier au nom et aux attitudes ; ces doctrinaires avaient peu de doctrine » (1).

Les propos de Royer-Collard sont tout de même relevés par deux de ses amis de la minorité, Colomb et Saint-Aulaire. Le premier déclare : « Il me semble que M. Royer-Collard a introduit dans le gouvernement représentatif les idées de la monarchie pure. Il est nécessaire qu'il y ait une majorité constituée, et que le ministère soit le mandataire tacite des trois pouvoirs, tout en n'étant le mandataire ostensible que du premier de tous, le pouvoir royal »... Saint-Aulaire ajoute « Louis XVIII ne s'est pas contenté de proclamer la liberté : il a créé des institutions conservatrices de cette liberté. La Chambre des députés, organe légal de l'opinion publique, est la principale de ces institutions et son vœu ne doit pas être dédaigné » (AP. 2, XVI, 139).

Les débats se sont élargis : à propos de la discussion

(1) J. BARTHÉLEMY, 188 (*op. cit.*).

d'une loi ordinaire, ce sont les principes constitutionnels mêmes qui sont discutés. Hyde de Neuville rappelle l'adage du droit anglais « The king cannot do wrong » et conclut : « le ministère en France, comme en Angleterre a besoin de la confiance des deux Chambres aussi bien que de celle du Roi » (AP. 2, XVI, 156).

Alors que Villèle, rapporteur, vient défendre le projet de la commission, cherchant à assurer la liberté électorale, condition de la réalité du régime représentatif (AP. 2, XVI, 187-191), un plaidoyer en faveur du système consultatif est prononcé par de Serre : « La France monarchique... attend de ses députés un concours filial aux desseins paternels de son Roi, et non pas une indépendance qui le contrarierait... Conseil nécessaire du monarque dans des cas déterminés, conjointement avec la Chambre des pairs, son objet est d'éclairer, de régulariser la marche du gouvernement, sans aspirer à le diriger » (AP. 2, XVI, 240) (1).

Les controverses engagées sur le terrain constitutionnel, à propos de la loi électorale, se poursuivent sur le caractère de la Chambre élue. La Bourdonnaye ne se contente pas de revendiquer énergiquement ses droits. Il fonde aussi cette revendication sur ce fait que la Chambre est l'organe de « l'opinion publique » : « Je demanderais à ceux qui ne veulent pas voir dans la Chambre l'organe de l'opinion

(1) Cf. Louis MICHON, 138 à 141. — DUVERGIER DE HAURANNE, III, 364 à 368.

publique par qui les députés ont été et doivent être nommés. Par l’intervention du souverain auquel ils doivent accorder des subsides ou par le choix du peuple qui doit les payer ? Par l’influence des ministres dont ils doivent contrôler la conduite ou par le peuple dont ils doivent défendre les intérêts ?... Il est temps de faire justice de ce système vraiment judaïque qui tend à faire admettre que tout ce qui n’est pas mot à mot énoncé dans la Charte fait partie des pouvoirs que le Roi s’est réservés... Comme si nos droits n’étaient qu’une exception au système d’une monarchie absolue toujours subsistante au regard de la Charte ! Où est dans un tel système le régime représentatif ? Ce gouvernement... a son esprit... dont on ne peut s’écarter sans l’anéantir. Nier la prérogative de la Chambre, c’est nier le gouvernement représentatif lui-même » (AP. 2, XVI, 247). C’est au fond la question de la souveraineté nationale qui est en jeu.

Royer-Collard ne s’y trompe pas : il nie que la Chambre soit représentative (1) : « S’il en était ainsi, elle devrait être élue par la population tout entière. C’est là seulement qu’est la source de la représentation... L’élection appartient aux institutions... La Chambre est un pouvoir, non une représentation... Comme la Chambre des pairs et au même titre, elle est une partie du gouvernement du Roi... Entre plusieurs pouvoirs qui concourent, la force des choses et le besoin de l’unité font prédominer plus ou moins l’un

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 370-371.

de ces pouvoirs... Nul doute que, dans notre gouvernement, ce soit le pouvoir royal » (24 février 1816, AP. 2, XVI, 292). Ainsi les ultra-royalistes ont été, à la Chambre introuvable, les défenseurs de la souveraineté nationale repoussée par les doctrinaires (1). Sur ce point Royer-Collard ne s'est jamais contredit. Il est resté fidèle à cet axiome : « Demander où est la souveraineté, c'est être despotiste et déclarer qu'on l'est » (2).

Au terme de cette longue discussion qui a dévié de l'examen de la loi électorale à des considérations transcendantes sur des problèmes de politique pure, Bonald souligne les contradictions des constitutionnels de la première heure et compare ironiquement les doctrines sur le régime représentatif professées à quatre ou cinq mois d'intervalle : (3) « Nous ne voulons être ni plus ni moins libres que les Anglais, disait-on à cette époque, et voici qu'on établit doctement que la constitution française diffère essentiellement de celle de l'Angleterre et que l'une est aussi monarchique que l'autre est républicaine. Même contradiction sur le principe de la représentation, sur l'opinion publique, sur le rôle de la Chambre... Que sommes-nous donc ? Nous ne sommes pas des représentants, encore moins des mandataires. Nous sommes des députés, il est vrai, mais envoyés plutôt pour conseiller le pouvoir que pour le partager. A la Chambre des pairs, on nous

(1) Louis MICHON, 142.

(2) J. BARTHÉLEMY, 198.

(3) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 373.

reproche d’être plus royalistes que le Roi ; dans la nôtre nous sommes accusés de démocratie et d’affecter l’indépendance. Ainsi, représentants qui ne représentent rien, mandataires sans mandat, plus que conseillers du Roi, moins que législateurs, nous sommes des êtres politiques assez équivoques, et nos fonctions se bornent à faire des discours qu’on n’écoute pas et à signer des apostilles qu’on ne lit pas (24 février 1816, AP. 2, XVI, 297).

La Chambre vote le renouvellement intégral tous les cinq ans et des dispositions secondaires qui ont été introduites dans le projet : abaissement du cens à cinquante francs, sans l’exclusion des patentes proposée par Sirieys de Mayrinhac (AP. 2, XVI, 410). Le principe de l’indemnité parlementaire admis par la commission est repoussé sur une observation de La Bourdonnaye qui y voit une atteinte à l’indépendance de la Chambre. L’ensemble est voté le 6 mars par 180 voix contre 132 (6 mars 1816, AP. 2, XVI, 412).

Villèle commente ainsi l’échec du gouvernement dans une lettre à son père datée du 10 mars 1816 : « Ces messieurs s’attachent à résoudre le problème insoluble jusqu’ici d’un ministère se maintenant contre la majorité de la Chambre, sous un gouvernement représentatif ; à la vérité ils sont furieusement crottés et ballottés, mais cela leur est égal, ils cheminent toujours » (1).

(1) VILLÈLE, *Mémoires*, I, 498.

A la Chambre Haute, le rapport Pastoret, concluant au rejet du renouvellement intégral voté par la Chambre populaire, est discuté le 28 mars 1816 (AP. 2, XVI, 718). Le rapporteur base ses conclusions sur une prétendue violation de la Charte commise par la Chambre des députés : en introduisant le renouvellement intégral, à titre d'amendement dans le projet de loi, la Chambre des députés a empiété sur la prérogative de la Couronne.

Les pairs du parti ultra-royaliste opposent à cette thèse la revendication formelle du droit d'initiative parlementaire et du droit d'amendement dans toute son étendue. Le duc de Lévis déclare : « Il n'y a dans la Charte qu'une disposition fondamentale et sur laquelle on ne peut revenir, c'est celle qui établit la division du pouvoir législatif en trois branches distinctes et indépendantes l'une de l'autre. Toutes les autres dispositions de la Charte sont des dispositions secondaires qui peuvent être modifiées par le consentement des trois pouvoirs. Le parlement français comme le parlement britannique est « omnipotent », à la condition que chacune des branches de ce parlement conserve ses prérogatives particulières. Mais il n'est point vrai que le droit de proposer la loi appartienne exclusivement à la Couronne ; il appartient aussi aux deux Chambres, et il n'en pourrait être autrement. On ne comprend même pas ce que la Couronne peut gagner à ce que ses propositions soient soumises aux Chambres pour être discutées et peut-être rejetées. Mieux vaut l'expédient dont les Anglais

se trouvent bien, et qui consiste à faire proposer par les ministres, comme membres du Parlement, les projets de loi qu’ils veulent faire passer » (1) (2 avril 1816, AP. 2, XVII, 37-38).

Chateaubriand s’écrie : « Comment soutenir que, dans un projet de loi, il y a tel article qui peut être amendé et tel article qui ne le peut pas ? Etablira-t-on en principe que quiconque propose un amendement sans en avoir reçu l’ordre prend trahissement l’initiative ? Alors, il faut prier le gouvernement d’avoir l’extrême bonté de mettre à la marge de nos projets une marque qui nous enseigne notre devoir et nous apprenne ce qui nous est permis et ce qui nous est défendu : cela lui épargnerait beaucoup de soucis et à nous beaucoup de discours (3 avril 1816, AP. 2, XVII, 88 à 91).

Par respect pour la Charte, les amendements des députés non consentis par le Roi sont repoussés par le duc de la Rochefoucauld, le marquis de Bonnay, le duc de la Vauguyon, le marquis de Clermont-Tonnerre. Ce dernier justifie ainsi son attitude : « Nous ne sommes pas législateurs, nous sommes les conseillers que le législateur souverain daigne associer à son noble travail. Le Roi tient son droit de sa naissance ; aujourd’hui comme autrefois, c’est lui qui fait la loi et qui la donne » (2) (AP. 2, XVII, 81).

Les ultras de la Chambre introuvable ne sont pas secondés par les pairs qui partagent leur attachement

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 401.

(2) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 402.

à l'Ancien régime, exception faite pour Chateaubriand, Mathieu de Montmorency, de Sèze, Talaru, le duc de Lévis. La tactique de la majorité — qui consiste à chercher dans le régime représentatif l'instrument même de sa propre destruction — n'a pas été comprise par la plupart des royalistes purs de la Chambre Haute ou ceux-ci, redoutant les désordres, ne veulent pas l'appliquer.

Le rejet du renouvellement intégral par la Chambre des pairs, à une majorité de 89 voix sur 146 votants, sauve le ministère (séance du 3 avril 1816, AP. 2, XVII, 92). Pozzo di Borgo écrira quelques jours plus tard à Nesselrode : « Le combat a été vif et très obstiné : chacun prévoyait que, si le ministère succombait dans une question aussi décisive devant les deux Chambres, sa dissolution était inévitable » (1).

Le conflit entre la Chambre des députés et le gouvernement est maintenant compliqué d'un conflit entre les deux Chambres. Un projet est déposé par le gouvernement pour donner force de loi aux ordonnances du 13 et du 28 juillet 1815. Ce projet n'est voté qu'avec des amendements dont l'un est d'une importance capitale : il enlève au Roi le droit de faire procéder au renouvellement du cinquième de la Chambre, en décidant que les collèges électoraux ne pourraient être appelés à aucune autre élection que celle qui serait nécessitée par une dissolution. Au cours des débats, Vaublanc, commettant une infraction grave

(1) *Correspondance de Pozzo di Borgo et de Nesselrode*, I, 343. — Cf. Louis MICHON, 147.

à la règle de la solidarité ministérielle, déclare que son opinion personnelle est favorable au renouvellement intégral et que, s’il soutient le renouvellement partiel, c’est parce qu’il a cédé à l’avis de ses collègues (séance du 10 avril 1816, AP. 2, XVII, 184).

Dans le conflit entre la prérogative parlementaire et la prérogative royale, au sujet de la loi électorale, la Chambre introuvable, usant avec obstination du droit d’amendement, est parvenue, d’une part, à transformer un projet « monstrueux » (1), il est vrai, en une loi qui est son œuvre propre et, d’autre part, à imposer dans un autre projet d’apparence plus modeste une modification fondamentale conforme à ses vues.

D. *La discussion du budget*

Un grand ministre, le baron Louis, a initié la Chambre de 1814 à l’exercice des droits qui doivent rentrer dans la prérogative parlementaire pour assurer au pays de bonnes finances. C’est d’elle-même que la Chambre introuvable se reconnaît des droits de plus en plus étendus, en matière budgétaire, mais seulement pour mener avec plus de vigueur la lutte antiministérielle. Elle ira même jusqu’à songer à « l’ultima ratio », au refus du budget.

La Chambre vote sans débats, le 11 décembre 1815, une loi autorisant le gouvernement à inscrire au Grand Livre de la Dette publique 16 millions de rentes comme

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 357 (*loc. cit.*).

garantie des paiements à faire aux puissances étrangères (AP. 2, XV, 429). Aussi ces dernières vont-elles suivre le projet du budget présenté par Corvetto le 23 décembre (AP. 2, XV, 511). Les événements du 20 mars ont déçu les prévisions de 1814. L'arriéré est remonté de 462 à 695 millions. La loi du 23 septembre 1814 a réglé le sort des créanciers antérieurs à 1814.

Le gouvernement pense qu'il doit en être de même des créanciers postérieurs : choix entre la consolidation et le paiement en obligations portant intérêt de 8 0/0, remboursables en trois ans sur le produit de la vente de 300.000 hectares de bois de l'Etat, anciennes propriétés de clergé, auxquels le ministre ajoute 100.000 hectares pour solder les créanciers nouveaux. Les dépenses se montent à 800 millions. Le gouvernement propose donc d'affecter à l'amélioration du sort du clergé le produit des extinctions de rentes viagères et des pensions ecclésiastiques ; de créer une nouvelle caisse d'amortissement indépendante du gouvernement, surveillée par une commission où figureraient deux pairs et deux députés ; d'affecter à cette caisse le revenu des postes jusqu'à concurrence de 14 millions ; d'autoriser, en échange de l'augmentation des cautionnements, les officiers ministériels et leurs veuves à présenter leurs successeurs.

Les objections déjà faites en 1814, relativement à la vente des biens d'Eglise, pour payer les créanciers de la Révolution et de l'Empire, et au taux des obli-

gations, sont reproduites avec plus de vigueur par les ultra-royalistes. La Commission de la Chambre propose le remboursement de l’arriéré en rentes 5 0/0 au pair, ce qui ferait subir aux créanciers une perte d’environ 40 0/0 et demande au gouvernement de rapporter la loi du 23 septembre 1814.

Devant cette prétention, Richelieu menace de retirer le projet et d’appliquer purement et simplement la loi du 23 septembre 1814.

La lutte est engagée entre le ministère et la Chambre. A la séance du 26 février, Corvetto communique une ordonnance royale concernant le retrait du titre du projet de budget relatif à la liquidation de l’arriéré. Assimilant cet acte de l’Exécutif à une simple proposition adressée par le Roi (art. 36 du règlement du 25 juin 1814), Corbière en demande le renvoi aux bureaux pour examen et discussion. Malgré les efforts du ministre des Finances, ce renvoi est adopté. A la majorité de 8 voix contre 1, les bureaux enjoignent à la Commission du budget de ne tenir aucun compte de l’ordonnance de retrait et de persévérer dans ses conclusions (28 février 1816, AP. 2, XVI, 304, 306). L’historien libéral Duvergier de Hauranne apprécie ce geste d’indépendance frondeuse en ces termes : « il est douteux qu’en 1830, même au plus fort de la grande lutte parlementaire qui aboutit aux ordonnances et à la Révolution, Royer-Collard et ses amis eussent traité une ordonnance du Roi légalement rendue avec un tel dédain » (1).

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 381 (*loc. cit.*).

Le cabinet a éprouvé un sérieux échec. Dans une lettre du 2 mars 1816, adressée au gouverneur d'Odesa, Richelieu en marque la portée : « Nous sommes à présent dans la crise qui amènera la chute du ministère actuel et ma délivrance ; c'est le plan de finances qui amènera cette catastrophe. Le parti ultra-royaliste est enchanté de s'en servir, nous regardant comme un obstacle à ses projets ; j'imagine que d'ici quinze jours à trois semaines la chose sera décidée » (1).

La Commission — dont Corbière est le rapporteur — formule ses exigences le 9 mars : abrogation de la loi du 23 septembre 1814 et paiement de l'arriéré en rentes 5 0/0 évaluées au capital de 100 francs alors qu'elles cotent 60 en Bourse (AP. 2, XVI, 431).

La discussion commence le 14 mars 1816 (AP. 2, XVI, 391). Richelieu écrit le même jour à l'Empereur de Russie : « Le budget qu'on traite aujourd'hui se ressentira de ces agitations. A celui que nous avons proposé, on en substitue un autre absolument différent et qui attaque par la base tout ce qui a existé jusqu'à cette heure. Quelque besoin que nous ayons les uns des autres, nous ne pourrions céder sur ce point, et il doit s'en suivre une crise à laquelle suivant toute apparence nous succomberons » (2).

Les conclusions de la Commission sont combattues par Pasquier, Beugnot, Becquey, Barante, Ganilh, Portal, Saint-Cricq, Duvergier de Hauranne, père de

(1) Cf. Louis MICHON, 144, *Recueil de la Société Impériale d'histoire de Russie*, t. 54, p. 466.

(2) Cf. Louis MICHON, 144-145, *Recueil de la Société Impériale d'histoire de Russie*, t. 54, p. 468.

l'historien, comme « subversifs des droits du Roi ». Les orateurs de la minorité ministérielle soutiennent que la loi du 23 septembre 1814, loi d'espèce particulière qui règle les obligations de l'Etat envers ses créanciers, ne peut être « subrepticement rapportée » (1).

Dans le cours des débats, des^{es} idées très justes sont émises au sujet de la création d'une caisse d'amortissement : une caisse d'amortissement véritable ne s'alimente que par l'excédent des recettes sur les dépenses ; quand cet excédent n'existe pas, la caisse d'amortissement est une fiction.

C'est autour de l'extension de la prérogative parlementaire, aboutissant à transformer le projet de budget en un budget de la Chambre, impliquant une refonte complète de la législation antérieure, que s'engage la lutte entre la majorité ultra-royaliste et le gouvernement soutenu par Royer-Collard et de Serre. Ce dernier montre les inconvénients de l'incorporation au budget de dispositions fondamentales qui annihilent une loi essentielle préexistante. « Le Roi veut réparer toutes les injustices réparables, mais sans commettre d'injustice nouvelle. Or en incorporant une loi sur l'arriéré au vote de l'impôt, on place le Roi dans cette alternative, ou de rejeter la loi de finances, sans laquelle le Roi doit périr, ou d'accepter une loi frauduleuse, tyrannique, et qui n'a même pas la triste excuse de la nécessité » (2).

Royer-Collard, gardien jaloux de la prérogative

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 382.

(2) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 383.

royale, s'attache à démontrer que la commission a outrepassé ses pouvoirs : « Pour soutenir le contraire, dit-il, il faut ou bien dire comme la commission que la loi du 23 septembre 1814 est abrogée dans le fait, par la nature des choses, ce qui est la doctrine de la tyrannie, ou bien prétendre que toute loi dont l'exécution donne lieu à une dépense quelconque peut, à propos de cette dépense, être changée par voie d'amendement, ce qui est investir la Chambre de la toute puissance ».

La Chambre refuse l'impression du discours de Royer-Collard, exposé restrictif de ses droits.

La Bourdonnaye, avec sa fougue habituelle, va jusqu'à dire : « il faut que la dette publique nous serve de planche aux assignats » (1), et soutient que la seule proposition du budget de l'année investit les députés du droit d'examiner et de réformer toutes les lois antérieures ayant des répercussions financières.

C'est donc la Chambre introuvable qui a introduit dans le régime représentatif, en pleine évolution vers le régime parlementaire, l'usage abusif de profiter de la discussion du budget pour insérer dans la loi de finances des dispositions qui n'ont qu'un lien très ténu avec l'autorisation législative annuelle des recettes et des dépenses et qui, normalement, devraient être soumises à la procédure des lois ordinaires. L'artifice employé par la majorité de 1816 pour assurer l'omnipotence de la Chambre élective, facteur de

(1) *Souvenirs de Barante*, II, 244.

déviation du régime parlementaire vers le « parlementarisme », sera tellement en honneur, dans les Assemblées de la Troisième République, qu’on tentera de limiter l’initiative budgétaire pour parer au danger : tentatives de limitation constitutionnelle (projet Gambetta de 1881 — propositions Reinach et Boudenoot de 1895-1896), de limitation réglementaire (propositions Rouvier et Berthelot aboutissant à la réforme de 1900 — révision du 27 mai 1920), de limitation législative (art. 105 de la loi de finances du 30 juillet 1913) (1). Ce seront surtout les socialistes qui emploieront systématiquement le procédé dont les ultraroyalistes de 1816 sont les innovateurs. Les instruments politiques changent de mains ; mais leur destination demeure invariable ; satisfaire parfois des idées, souvent des passions, et toujours une clientèle électorale.

La clôture de la discussion générale du budget est prononcée le 20 mars 1816. A la réunion de Piet, quelques députés ont envisagé la menace du refus du budget comme moyen de peser sur le cabinet et sur la Chambre des pairs, discutant alors la loi électorale ; mais une transaction intervient entre le ministère et la commission, au sujet de la liquidation de l’arriéré. Villèle écrit à son père le 21 mars : « Les ministres avaient fait « travailler » tous les membres les plus marquants de la Chambre... Plusieurs de nos amis voient pourtant cet arrangement avec peine, parce

(1) Cf. ALLIX, *Science des finances*, p. 18 à 22.

qu'ils avaient espéré de la persistance de notre opposition la chute du ministère » (1).

A la séance du 22 mars, Bonald considère le refus du budget comme un déni de justice : « le Parlement a le pouvoir de fait de refuser le budget, mais il n'en a pas le droit ; le fait qu'aucune autorité supérieure ne peut réprimer cette infraction aux règles constitutionnelles ne lui enlève pas son caractère d'infraction ; un homme peut échapper à ses devoirs par le suicide ; mais peut-on dire que, par là, il les a remplis (*Moniteur* du 23 mars 1816, p. 741).

La séance du 23 mars consacre le recul du ministère dans l'arrangement conclu avec la commission. Après le discours modéré du rapporteur Corbière, le ministre Corvetto, déclarant que la valeur morale du gage attribué par la loi du 23 septembre 1814 a été altérée par les discussions récentes, propose de réunir les deux arriérés, de porter de trois à cinq ans le délai de paiement et de rapporter les dispositions des lois du 20 mars 1813 et du 23 septembre 1814 contraires au présent projet. Cette transaction dans laquelle le président Lainé veut voir un triomphe de l'initiative royale est ratifiée par un vote unanime. Elle constitue en réalité une capitulation flagrante dans laquelle succombent à la fois le crédit public et l'initiative royale (2).

Sur un premier point essentiel, qui serait aujourd'hui qualifié de « névralgique », le conflit se termine

(1) VILLÈLE, *Mémoires*, II, 10.

(2) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 389 (*op. cit.*).

par une solution qui voile à peine la défaite morale subie par le cabinet Richelieu et l’éclatante victoire remportée par la Chambre. L’idée de porter au ministère le dernier coup par le refus du budget hante toujours les esprits : « Si, avant la fin de la session, écrit Villèle le 24 mars, la Chambre des pairs ne pourvoit pas d’une manière quelconque... à ce que la liberté des élections soit garantie par une loi, je demanderai moi-même à la Chambre de suspendre la discussion du budget... Il en résultera un nouveau scandale qui tournera, comme les autres, contre les ministres qui l’auront provoqué ; je serai soutenu par tous mes collègues qui sentent, comme moi, le danger de voter le budget avant que le sort de la loi des élections ne soit définitivement fixé » (1).

L’examen du budget se poursuit. C’est le plus ardent des ultra-royalistes, La Bourdonnaye, qui inaugure la protestation, devenue rituelle dans les assemblées parlementaires, contre les fonds secrets.

Le 30 mars 1816, La Bourdonnaye propose le renvoi à la Commission de l’article relatif aux impôts sur les jeux, sur les voitures, sur les maisons de prostitution, sur les journaux, sortes de taxes somptuaires dont le produit est à la discrétion du ministre de la Police. L’orateur s’élève contre le maintien de ces recettes, surtout de la taxe sur les journaux, « servant à solder les censeurs qui ôtent toute liberté aux journaux indépendants et à sou-

(1) VILLÈLE, *Mémoires*, II, 15.

doyer des feuilles pour calomnier les Chambres et louer les ministres ». Il ajoute : « C'est par ce moyen qu'on essaie de persuader qu'un ministre peut se soutenir sans avoir la majorité dans les deux Chambres, comme si le ministère était quelque chose quand il ne gouverne pas, comme si gouverner n'était pas diriger, comme si on dirigeait sans faire des lois, comme si on faisait des lois avec la minorité dans les deux Chambres » (1).

La riposte des ministériels par l'organe de Lizot met encore en évidence leur attachement actuel à des doctrines qui, en 1830, seront professées par les ultra-royalistes : « Je regarderais comme un déshonneur pour moi que le ministre ne pût demeurer en place s'il n'a la majorité ; le principe admis, ce n'est pas le Roi qui gouverne car il ne nomme plus ses ministres ; s'il faut qu'il nomme les ministres qui conviennent à la majorité de la Chambre, c'est la Chambre qui gouverne ».

Le souci des ultras d'affirmer à tout propos la prérogative des Chambres se manifeste dans des propositions visant la restriction des droits du gouvernement, même sur des questions secondaires.

La fixation par la loi des traitements des agents de l'Etat et la tendance du législateur contemporain à pénétrer les détails du fonctionnement des Administrations publiques, sous le prétexte de politique d'économies, ont leur origine dans la tentative faite à

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 399.

la Chambre introuvable par deux membres de la majorité. Leroux-Duchatelet, appuyé par Grenet d’Incourt, propose de fixer aux traitements un maximum de trente mille francs, exception faite pour les ministres et les ambassadeurs ; d’interdire le cumul ; d’obliger chaque ministre à présenter annuellement, sur le budget imprimé de son département, la liste des emplois, les noms des employés avec indication de leurs appointements et gratifications. Cet essai de limitation des gros traitements inspire une boutade à Puymaurin, qui justifie son adhésion au projet par le rappel d’une anecdote : « Vous connaissez l’histoire de ce Roi qui avait un poète très fécond : il lui donna une abbaye. Dès ce moment, plus d’odes, plus de poésies. On demanda au Roi la raison du silence que gardait le poète. — Que voulez-vous, dit le monarque, la poule est grasse ; elle ne pond plus ! » (1). La Convention était tragique et triste ; les Assemblées du Consulat et de l’Empire, froides et solennelles. Inaugurant l’humour parlementaire, la Chambre introuvable, si passionnée dans l’expression de ses haines, daigne sourire parfois.

La proposition Leroux-Duchatelet est repoussée.

Le projet de loi électorale de la Chambre des députés ayant été rejeté par la Chambre des pairs le 3 avril, les plus exaltés des ultras préconisent la suspension du vote du budget, dernier moyen que la Constitution met à la disposition de la Chambre

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 398.

élective pour contraindre le ministère à se retirer. La majorité hésite toutefois à suivre ces conseils. Le vote du budget est lié à celui de la loi électorale, aux yeux des ultras. Le 4 avril, Villèle propose à la Chambre, réunie en comité secret, une adresse au Roi pour lui signaler les dangers dont la Patrie est menacée par la conduite des ministres et la résolution de la Chambre des pairs (AP. 2, XVII, 97). Pour prévenir une rupture formelle, Decazes est chargé de négocier avec Villèle et Corbière, le 5 avril (1).

Le vote du budget est retardé par les incidents qui marquent la séance du 8 avril : le Président Laine, ayant refusé la parole à Villèle, il s'ensuit une scène tumultueuse et Laine se jugeant offensé par Forbin des Issarts donne sa démission.

Quand le calme est rétabli, le budget est enfin voté grâce aux concessions du cabinet, à l'heure même où les ministres commencent à entretenir le Roi de la nécessité de renvoyer coûte que coûte cette Chambre en perpétuel conflit avec le gouvernement (2), tandis que les diplomates des puissances alliées, insistent aussi pour la dissolution (3).

Dans ses « Souvenirs », Barante, alors conseiller d'Etat et directeur général des Contributions indirectes, donne une idée des difficultés éprouvées par le ministère, pour arracher à la Chambre introuvable un vote d'une nécessité vitale pour le pays, et des

(1) Ernest DAUDET, 129-130.

(2) Cf. Ernest DAUDET, 130.

(3) Voir Louis MICHON, 150-151.

manceuvres employées pour obtenir la neutralité bienveillante de Villèle qui devient d’ailleurs de ce fait suspect aux purs de l’ultra-royalisme :

« Je proposai de nouveaux impôts indirects... Je m’avisai d’en entretenir M. de Villèle en lui disant : Je pense que vous ne désirez pas rendre le gouvernement impossible. Quand vous serez ministre, il vous faudra des impôts ; eh bien, je vous déclare que si vous laissez faire la commission, c’en est fait des contributions indirectes. Est-ce là votre intention » ? — « Non pas, me répondit-il, vous avez raison. Nous devons empêcher cela ; mais ce n’est pas moi qui suis rapporteur. Parlez-en à Corbière ». — M. Corbière m’écouta à peine et me riposta que cela lui était bien égal. Je revins à Villèle. — « Envoyez-moi, me dit-il, un homme entendant bien vos affaires ; je causerai avec lui..... Vous soutiendrez votre discussion devant la Chambre... vous tâcherez de la convaincre. Si vous y réussissez, tant mieux ! Je ne m’en mêlerai pas. Sinon, quand je verrai qu’un de vos articles essentiels va être rejeté,... je le ferai adopter ; mais n’ayons pas l’air de nous être concertés ».....

« J’envoyai à M. de Villèle M. Boursy, plus tard directeur général des contributions indirectes. M. de Villèle vint à mon aide deux fois et je fis voter fort péniblement il est vrai la longue loi du 28 avril 1816, pendant beaucoup d’années le code des contributions indirectes » (1) (1, 2, 3, 4, 5 et 6 avril 1816, AP, 2, XVII, 2, 53, 92, 97, 107, 111).

(1) *Souvenirs de Barante*, II, 246, 247.

A la Chambre des pairs, Garnier, rapporteur du budget, prend le contre-pied des opinions défendues par les ultras, avec la même exagération. Ceux-ci ont soutenu la thèse de la démocratie parlementaire. Le comte Garnier fait l'apologie de doctrines véritablement impériales : « Dans les républiques, les administrateurs doivent compte des deniers publics à une Assemblée qui représente le Corps du peuple ; dans les monarchies, ils n'en doivent compte qu'au Roi, qui doit en disposer aussi librement qu'il dispose de ses armées et de sa marine. Le monarque qui compterait des deniers publics cesserait d'être monarque..... Si les ministres étaient comptables envers les Chambres législatives d'une partie de leur administration, ils ne seraient plus les ministres du Roi ; ils seraient les ministres des Chambres, et ce serait véritablement dans les Chambres que résiderait le pouvoir souverain. La prétention souvent manifestée dans les Chambres électives, d'exercer une sorte d'autorité sur les ministres du Roi ne peut être regardée que comme l'un des rameaux de la funeste doctrine de la souveraineté du peuple..... Il est donc démontré que toute discussion législative sur l'emploi des deniers publics serait une infraction aux principes essentiels de la monarchie, maintenus et confirmés par la Charte (27 avril 1816, AP. 2, XVII, 440) (1).

Ce discours rencontre une vive opposition : quelques

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 411-412.

pairs demandent la suppression de cet exposé dans le rapport ; mais le président fait observer que l’impression des rapports est de droit et qu’en les faisant imprimer, la Chambre n’en adopte pas toutes les idées. L’impression est donc votée et le budget, adopté par 131 voix sur 134 (AP. 2, XVII, 454).

L’ordonnance du 29 avril 1816 prononce la clôture de la session des deux Chambres et fixe au 1^{er} octobre la date de leur réunion (AP. 2, XVII, 469-470).

§ 5. — Les autres manifestations parlementaires de la Chambre introuvable. — L’incident La Valette et le droit d’enquête. — L’initiative au service de la politique d’opposition.

Le comte de la Valette, figurant sur la première liste de l’ordonnance du 24 juillet 1815, n’ayant pas voulu fuir, malgré les facilités accordées par Decazes, alors préfet de police, a été arrêté (1). Il comparait devant la Cour des pairs et, contrairement à toutes les prévisions, l’ancien directeur des Postes de Napoléon est frappé d’une peine capitale. Il s’évade sous les habits de sa femme, la veille même du jour fixé pour son exécution (2). Les ultras s’emparent immédiatement de l’incident : l’enceinte législative retentit de cris de fureur, cris prévus par Louis XVIII qui dit à Decazes, en apprenant l’évasion : « Vous verrez qu’ils diront que c’est nous » (3).

(1) Ernest DAUDET, 70-71.

(2) Voir l’évasion de la Valette — brochure anonyme de 1816 dans Charles SIMOND — Paris de 1800 à 1900, p. 339 à 343 (tome I, 1800 à 1830).

(3) Ernest DAUDET, 102-103.

Une demande d'enquête est déposée par Humbert de Sesmaisons et appuyée par Bouville et Saint-Romain (22 décembre 1815, AP. 2, XV, 507). Il convient de noter qu'au moment même de la discussion, La Valette est caché dans le propre hôtel du duc de Richelieu, chez un des employés supérieurs du ministre, Bresson (1).

La demande d'enquête est combattue par les ministres, par Bourdeau comme « attentatoire à l'autorité royale », par Bellart qui rappelle que « c'est au gouvernement à veiller à l'exécution des lois et que les Chambres ne peuvent s'immiscer en rien dans l'exercice de ce pouvoir ». La proposition, soutenue par Kergorlay, invoquant les droits de la Chambre, est prise en considération. La Chambre nomme une commission chargée « de s'assurer si le Garde des sceaux et le Ministre de la police n'ont pas concouru à empêcher le coupable du 20 mars de recevoir le juste prix de ses attentats » (séance du 23 décembre 1815, AP. 2, XV, 601, 606).

Ici encore, le parti ultra est entraîné par sa passion à défendre contre le parti constitutionnel les vrais principes du régime parlementaire. La commission conclut à la présentation d'une adresse au Roi pour lui dire que « le Garde des sceaux et le Ministre de la Police ont perdu la confiance de la Nation ». Louis XVIII fait savoir quelle sera sa réponse : « Si l'adresse déclare que mes ministres ont perdu la confiance de la Nation,

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 317.

eh bien, je la consulterai » (1). La commission recule et ne dépose pas son rapport.

Il reste toutefois de cette tentative que c’est la Chambre introuvable qui a inauguré l’enquête parlementaire, comme moyen de mettre en jeu la responsabilité politique des ministres.

Villèle se place sur le véritable terrain du droit parlementaire pour justifier la demande du 22 décembre et faire entrer résolument le droit d’enquête dans la prérogative des Chambres quand il écrit le 29 décembre 1815 : « L’évasion de La Valette a été évidemment favorisée par les ministres, sans doute d’accord avec le Roi... La Valette a été si bien protégé et si bien servi qu’il n’a mis que vingt-deux heures pour aller de Paris à Bruxelles.....
... Cet événement a démontré qu’il était impossible à un corps constitué, quel qu’il fût, et à l’opinion publique, quelque fortement qu’elle se fût manifestée, de faire quitter au Roi le système de modération excessive qu’il a invariablement adopté... Les ministres veulent détourner l’attention du public du véritable point de la question, en nous représentant comme des gens qui empiètent sur l’autorité du Roi : ils cherchent à faire aussi de l’affaire La Valette une question constitutionnelle à débattre... Il est évident qu’ayant le droit de les accuser, nous avons celui de leur demander des renseignements » (2).

L’activité de la Chambre élue le 22 août 1815 se

(1) Cf. Louis MICHON, 113.

(2) VILLÈLE, *Mémoires*, I, 429.

manifeste par le dépôt de nombreuses propositions de loi.

Quelques-unes sont directement inspirées par l'esprit de parti des ultra-royalistes : proposition Sosthène de la Rochefoucauld relative au deuil national du 21 janvier (9 décembre 1815, AP. 2, XV, 425) ; proposition Michaud sur le témoignage de la reconnaissance publique aux Français fidèles pendant l'inter règne du 20 mars (AP. 2, XV, 442) ; proposition Salaberry sur l'épuration des administrations publiques (AP. 2, XVI, 506) ; proposition du général Canuel concernant l'allocation de pensions aux mutilés, veuves et orphelins des armées royales de l'Ouest (AP. 2, XV, 637).

D'autres qui révèlent aussi l'idéal politique des ultras concernent le clergé : proposition Castelbajac, rapportée par Chifflet, concernant l'aptitude du clergé à recevoir des donations, en tant que personne morale (21 décembre 1815, AP. 2, XV, 504) ; proposition Blangy, rapportée par Roux-Laborie, relative à l'amélioration du sort des prêtres et à la suppression des pensions aux prêtres mariés (AP. 2, XV, 507) ; proposition Lachèze-Murel, tendant à rendre aux ministres des cultes chrétiens la tenue des registres de l'état civil (26 décembre 1815, AP. 2, XV, 613) ; proposition Murard de Saint-Romain, visant l'abolition de l'Université et la surveillance des collèges par les évêques (23 janvier 1816, AP. 2, XVI, 51). Cette dernière proposition se heurte à l'opposition de Pasquier, Beugnot, Fabry et Duvergier de Hauranne

(31 janvier 1816, AP. 2, XVI, 61). La proposition Bonald relative à l’abrogation du divorce est déposée le 26 décembre 1815 (AP, 2, XV, 609).

Une proposition est en harmonie avec les principes démocratiques dont les ultras se font les champions dans les débats sur la loi électorale. Secondant les efforts de Villele, s’élevant contre la centralisation impériale qui « a détruit l’esprit public, brisé tous les liens entre les citoyens et le gouvernement, préparé le retour inévitable de l’anarchie, si le gouvernement est faible, du despotisme, s’il est fort » (8 novembre 1815, AP. 2, XV, 202), Barthe-Labastide propose l’extension des attributions des conseils généraux qui pourraient disposer des centimes additionnels (25 novembre 1815, AP. 2, XV, 326 ; 13 janvier 1816, AP. 2, XVI, 29). Sans le savoir, sans le vouloir, peut-être, ces royalistes se montrent amis plus éclairés des institutions représentatives qu’un grand nombre de leurs adversaires (1).

La Chambre introuvable est dominée par une idée fixe. Comme il n’est pas encore admis qu’une majorité parlementaire puisse renverser un cabinet qui n’agit pas en harmonie avec elle, tous les efforts tendent vers le même but : suppléer à l’insuffisance d’un système représentatif, qui n’est pas encore parlementaire, et aiguïser les quelques armes fournies par la Charte pour blesser à mort le cabinet Richelieu. Les droits du législateur sont surtout employés dans ce but.

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 338, *op. cit.*

C'est un véritable complot parlementaire qui est monté contre Barbé-Marbois à propos d'une loi sur la réorganisation de la Cour des Comptes (6 novembre 1815, AP. 2, XV, 186). Chaque article est adopté au scrutin par assis et levé (art. 32 du règlement du 25 juin 1814). L'ensemble voté au scrutin secret, conformément à l'article 33 du règlement précité, est rejeté par 145 boules noires contre 132 blanches, dans le dessein, dévoilé dans la suite, de contraindre le Garde des sceaux à démissionner. L'un des secrétaires de la Chambre, le marquis de la Maisonfort, avoua plus tard qu'en distribuant les boules, il avait eu soin de placer autant que possible la boule noire dans la main voisine de l'urne du scrutin (1) (24 novembre 1815, AP. 2, XV, 302-308).

La proposition Hyde de Neuville sur la réduction du nombre des tribunaux et la suspension pour une année de l'institution de la magistrature, déposée le 23 octobre 1815 (AP. 2, XV, 93), a pour but de contraindre le gouvernement à faire une épuration judiciaire à laquelle il répugne. Bonald, rapporteur, conclut en faveur de la proposition, dans laquelle Royer-Collard voit une violation de l'article 58 de la Charte proclamant l'inamovibilité des juges nommés par le Roi (3 novembre 1815, AP. 2, XV, 177).

Barante lève les voiles : « S'il existait dans cette assemblée un parti essentiellement opposé aux ministres et qui visât ouvertement à conduire les affaires

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 290.

de l’Etat, on comprendrait que ce parti se dît : Faisons différer d’un an l’institution des juges ; durant cette année, nous triompherons et après ce triomphe nous ferons des choix meilleurs » (1).

La proposition Hyde de Neuville, adoptée en partie par la Chambre, est rejetée par les pairs comme contraire à la Charte et constituant un abus de l’initiative parlementaire.

Kergorlay développe en comité secret une proposition sur la responsabilité des ministres qui est un prétexte pour diriger une violente attaque contre Decazes et Barbé-Marbois (2) (18 mars 1816, AP. 2, XVI, 620).

A la fin de la session, est discuté le rapport Kergorlay, déposé au nom de la commission ecclésiastique et concluant à la restauration d’une sorte de régime bénéficial, grâce à la conversion en rentes perpétuelles des sommes allouées au clergé par le budget (13.457.000 francs), du montant des rentes viagères et pensions ecclésiastiques (28.164.000 francs) et à l’affectation au clergé, à titre de propriété incommutable, des biens nationalisés pendant la Révolution et non encore vendus. Cette proposition qui bouleverse complètement le régime établi par le Concordat de 1802 est vivement attaquée par de Serre qui y voit une atteinte flagrante à la prérogative royale : « D’une simple assignation de fonds, la proposition tire une constitution nouvelle du clergé

(1) *Souvenirs de Barante*, II, 222.

(2) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 412.

catholique : de ce clergé elle fait pour la première fois en France un corps moral apte à devenir propriétaire ; elle lui restitue ses biens non vendus et l'on appelle cela un amendement... Quant à nous qui avons jusqu'ici défendu la prérogative royale... (cris divers — Forbin des Issarts, député de Vaucluse, s'élance à la tribune en uniforme de garde du Corps)... De Serre reprend après le tumulte : « Proposer la loi c'est régner. Si le Roi perd la proposition de la loi, du rang d'autorité première et souveraine, il descend au rang d'autorité subordonnée... En Angleterre, il est vrai, l'initiative appartient à la Chambre des communes ; mais la France n'est point l'Angleterre et l'Angleterre n'est point une monarchie... En France la royauté ne doit point être inerte, immobile, mais agissante... Il est plus que temps que la Chambre ramène ses commissions, qu'elle revienne elle-même à la Charte, aux règlements, à l'ordre, aux principes conservateurs de la liberté... conservateurs surtout de la royauté ! Si l'initiative continuait à être livrée sans défense par les premiers dépositaires du pouvoir, plutôt que de suivre servilement cette marche inconstitutionnelle, anti-monarchique, il nous faudrait reconnaître l'impossibilité de prendre une part ultérieure aux délibérations de la Chambre » (1) (séance du 19 avril 1816, AP. 2, XVII, 327).

Ainsi, au moment même où la Chambre introuvable va se séparer pour ne plus jamais se réunir,

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, 413-414.

l’opposition entre la majorité ultra-royaliste et la minorité ministérielle est si violente que les uns et les autres, poussant à l’extrême l’enchaînement logique des doctrines qu’ils ont adoptées, ramassent leurs arguments autour de deux centres de cristallisation : prérogative parlementaire, prérogative royale. Dans leurs affirmations obstinées des droits de la Chambre, les ultras sont amenés à défendre non seulement les théories du régime parlementaire, mais à professer même celles du « parlementarisme » : ils seraient allés jusqu’au régime conventionnel si l’ordonnance du 5 septembre 1816 n’avait mis un terme à la vie passionnée de la Chambre introuvable. Les constitutionnels de 1814, Royer-Collard, de Serre et leurs amis, couvrant leurs positions défensives par l’autorité du Roi, sont conduits à un recul qui, de la négation du régime parlementaire, va jusqu’à l’apologie d’un système quasi absolutiste, où la prépondérance très marquée de l’Exécutif réduirait les Chambres au rôle effacé d’assemblées consultatives.

§ 6. — Les idées parlementaires à la Chambre des Pairs

Nous avons vu, à propos des lois, que la Chambre Haute ne subit pas l’influence des idées exprimées par les ultras à la Chambre populaire. Si l’on excepte Chateaubriand et quelques pairs, assidus de la réunion de la rue Thérèse, qui mettent leurs talents au service du parti et font écho à la voix de Villèle, de Corbière

et de La Bourdonnaye, la Chambre Haute, dans son ensemble, malgré l'indépendance que semble lui conférer l'hérédité, joue un rôle modérateur conforme au but poursuivi par le système du bicamérisme.

La Chambre des pairs vient au secours du gouvernement menacé. Sans doute certains succès du ministère peuvent être attribués à la voiture du roi : Louis XVIII emmène parfois dans sa promenade, le jour du vote d'une loi importante, quelques pairs qu'il a lieu de croire hostiles au projet (1).

La majorité des pairs est très attachée à la prépondérance marquée de l'Exécutif. Une résolution de la Chambre des députés concernant l'aptitude du clergé à devenir propriétaire (proposition Castelbajac) vient en discussion à la Chambre des pairs le 10 février (AP. 2, XVI, 112). Chateaubriand prononce un discours éloquent en faveur de la proposition. L'abbé de Montesquiou, rapporteur de la Commission, signale l'article prévoyant la constitution de conseils diocésains comme un empiètement flagrant sur la prérogative du Roi « évêque du dehors ». Bonnay blâme les députés qui croient conquérir l'estime publique en se faisant plus royalistes que le Roi et qui « abusant de l'initiative veulent toujours devancer le gouvernement ». En vain Mathieu de Montmorency réplique-t-il « qu'interdire aux députés le droit de provoquer les lois désirées par le peuple, c'est les assimiler aux muets de l'Empire » et de Sèze avance-t-il que « l'ini-

(1) Cf. Ernest DAUDET, 453.

tiative sagement réglée est à la fois salutaire et constitutionnelle ». La proposition est rejetée (1).

Un seul progrès dans le sens du régime parlementaire est accompli par la Chambre Haute. Il ne porte pas sur l’essence même de ce régime, mais sur l’une de ses conséquences : la publicité des débats des Assemblées délibérantes. Aux termes de l’article 32 de la Charte, toutes les délibérations de la Chambre des pairs sont secrètes. Comment faut-il interpréter ce texte ? *Stricto sensu*, c’est l’interdiction de toute espèce de publicité. *Lato sensu*, c’est la simple obligation de discuter en comité secret pour éviter l’affluence populaire lors des délibérations de l’un des premiers Corps de l’Etat et soustraire les pairs à l’action de l’opinion ; mais la nécessité du secret disparaît quand les débats sont terminés. Une proposition, tendant à l’interprétation large de l’article 32, est déposée le 19 octobre 1815 (AP. 2, XV, 86). La discussion a lieu le 21 octobre. Conformément aux conclusions du rapporteur Molé, il est décidé que les procès-verbaux des séances seront distribués aux membres des deux Chambres et communiqués au *Moniteur*, avec cette réserve qu’il est interdit de mentionner dans le procès-verbal les noms des opinants (arrêté du 21 octobre 1815 modifiant l’article 72 du règlement du 2 juillet 1814, titre VIII (2), AP. 2, XV, 87). La solution imparfaite adoptée — qui aboutit à la publication par ordre de numéros de discours anonymes — entre

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 345-346.

(2) BONNARD (texte), 218-219.

en vigueur à dater du 26 octobre 1815. En vain Choiseul et Montesquiou réclament-ils une publicité plus large : le spectre des tribunes révolutionnaires hante encore l'esprit des pairs de France aussi craintifs que timides (1).

On peut donc conclure que, pendant la session de 1815-1816, si féconde pour le développement des idées parlementaires, la part contributive de la Chambre des pairs à cette évolution politique est négligeable, si l'on excepte les discours de Chateaubriand, d'ailleurs considérés par les pairs comme des chefs-d'œuvre littéraires agréables à entendre, mais ne comportant aucune conclusion pratique. A la Chambre des pairs, Chateaubriand apparaît comme le romantique de l'ultra-royalisme. C'est quelques mois plus tard, dans « la Monarchie selon la Charte », qu'il révélera à l'opinion publique plus compréhensive et à la postérité impartiale la profondeur de ses vues sur le gouvernement parlementaire moderne.

(1) Cf. DUVERGIER DE HAURANNE, III, 267.

CONCLUSION

De la promulgation de la Charte à la dissolution de la Chambre introuvable, le régime représentatif s'achemine vers le régime parlementaire en trois étapes. La première, peu importante, est marquée par les velléités d'indépendance de l'ancien Corps législatif promu à la dignité de Chambre populaire ; la seconde, beaucoup plus nette, par la mise en œuvre de l'Acte additionnel de 1815, Charte perfectionnée dans le sens des principes parlementaires, et par l'activité constitutionnelle de la Chambre des représentants qui se manifeste jusqu'à son dernier jour. La troisième étape, qui commence le 9 juillet 1815, est décisive. Les deux éléments essentiels du système parlementaire apparaissent : d'abord l'organe exécutif de liaison entre le Roi irresponsable et les assemblées législatives, le Conseil des ministres uni, solidaire et responsable, ensuite une Chambre des députés issue d'élections comprenant deux partis constamment séparés et une majorité qui s'affirme avec obstination.

C'est cette majorité, « ayant, sur toutes les questions politiques et sociales, des vues systématiques à réaliser, des retours historiques à poursuivre, des besoins d'esprit à satisfaire », qui rompt avec les traditions de la servilité impériale et, sans le prévoir

peut-être, contribue puissamment à l'essor du système parlementaire. Opposant avec hardiesse la prérogative parlementaire à la prérogative royale, revendiquant le droit d'initiative, le droit d'amendement, le droit de contrôler en détail les dépenses publiques, professant une théorie démocratique sur le droit électoral dans le système censitaire, une théorie parlementaire et même quasi-conventionnelle sur l'action prépondérante de la Chambre populaire qui exprime l'opinion nationale, les ultras de 1816 mettent le sceau du royalisme à des doctrines qui, jusqu'alors passaient pour révolutionnaires.

C'est ainsi qu'ils les font accepter. Tout ce que les amis de Charles X feront plus tard contre elles ne pourra effacer ce que la majorité de la Chambre introuvable a fait pour elles (1).

Villèle peut écrire le 8 mars 1816 : « Quant au gouvernement représentatif lui-même, il s'est opéré une singulière révolution depuis que nous sommes ici ; le ministère et tous les gens de l'Ecole de Bonaparte prétendaient au commencement de la session que nous voulions le renverser, et c'est là, pourquoi, dès notre arrivée, ils se sont si fort empressés de nous faire jurer fidélité à la Charte. Maintenant, ils voient que nous nous servons des institutions représentatives pour nous défendre et pour les empêcher de continuer à exploiter le pays sans ménagement et à leur profit exclusif ; aussi sont-ils devenus plus que nous parti-

(1) DUVERGIER DE HAURANNE, III, 419-420.

sans du retour à une autorité unique, et c'est nous qui sommes à présent les défenseurs des libertés de la nation... » (1).

Chateaubriand, plus que tout autre, contribue à l'éducation parlementaire des royalistes en donnant dans « la Monarchie selon la Charte » la théorie complète du gouvernement de cabinet : « Les Chambres ont le droit de demander tout ce qu'elles veulent aux ministres. Les ministres doivent toujours répondre, toujours venir quand les Chambres paraissent le souhaiter... Le ministère doit disposer de la majorité et marcher avec elle ; sans cela point de gouvernement » (2)... La doctrine sur la prérogative royale constitutionnelle est : que rien ne procède directement du Roi dans les actes du gouvernement, que tout est l'œuvre du ministère, même la chose qui se fait au nom du Roi et avec sa signature, projets de loi, ordonnances, choix des hommes... Le Roi dans la monarchie représentative est une divinité que rien ne peut atteindre ; inviolable et sacrée, elle est encore infaillible, car s'il y a erreur, cette erreur est du ministre et non du Roi. Ainsi on peut tout examiner sans blesser la majesté royale, car tout découle d'un ministère responsable » (3)... « Quand donc les ministres alarment des sujets fidèles, quand ils emploient le nom du Roi pour faire passer de fausses mesures, c'est qu'ils abusent de notre ignorance, ou

(1) VILLÈLE, *Mémoires*, I, 494.

(2) CHATEAUBRIAND, *La monarchie selon la Charte*, ch. XV, p. 36.

(3) CHATEAUBRIAND, *La monarchie selon la Charte*, chap. IV, p. 8.

qu'ils ignorent eux-mêmes la nature du gouvernement représentatif. Le plus franc royaliste dans les Chambres peut, sans témérité, écarter le bouclier sacré qu'on lui oppose et aller droit au ministre ; il ne s'agit que de ce dernier, jamais du Roi... Car le Roi étant environné de ministres responsables, tandis qu'il s'élève au-dessus de toute responsabilité, il est évident qu'il doit les laisser agir d'après eux-mêmes, puisqu'on s'en prendra à eux seuls de l'événement... Que fait donc le Roi dans son conseil ? Il juge ; mais il ne force point le ministre. Si le ministre obtempère à l'avis du Roi, il est sûr de faire une chose excellente... s'il s'en écarte et que, pour maintenir sa propre opinion, il argumente de sa responsabilité, le Roi n'insiste plus, le ministre agit, fait une faute, tombe et le Roi change son ministère... » (1). Il suit de là que sous la monarchie constitutionnelle, c'est l'opinion publique qui est la source et le principe du ministère, *principium et fons* ; et, par une conséquence qui dérive de celle-ci, le ministère doit sortir de la majorité de la Chambre des députés, puisque les députés sont les principaux organes de l'opinion populaire... C'est assez dire aussi que les ministres doivent être membres des Chambres, parce que, représentant alors une partie de l'opinion publique, ils entrent mieux dans le sens de cette opinion, et sont portés par elle à leur tour. Ensuite le ministre-député se pénètre de l'esprit de la Chambre, laquelle s'attache à lui par cela seul qu'il est au nom-

(1) CHATEAUBRIAND, *La monarchie selon la Charte*, chap. V, p. 910.

bre de ses membres et qu'il devient le patron naturel des députés » (1).

L'ordonnance du 5 septembre 1816 résolut le conflit entre la Chambre introuvable et le cabinet Richelieu par la dissolution de la Chambre des députés. C'est une des deux solutions parlementaires qu'on peut envisager en pareil cas. Sur le moment, l'opposition antiministérielle qualifia l'acte du 5 septembre de coup d'Etat : « en réalité, écrit Villèle, le coup d'Etat du ministère contre la Chambre fut arraché au Roi par l'influence de M. Decazes et par la coalition des passions et des intérêts qu'avait froissés la majorité royaliste de 1815 » (2).

Le langage de Villèle en 1816 correspond exactement à celui des Républicains de 1877 : le coup d'Etat du 16 mai fait écho, dans la terminologie des polémistes, au coup d'Etat du 5 septembre 1816.

Le droit de dissolution est l'élément de la prérogative de l'Exécutif qui contrebalance la responsabilité politique des ministres devant le Parlement et assure ainsi au régime de cabinet cet équilibre qui permet d'associer l'ordre à la liberté. Le fâcheux précédent du Seize Mai a eu pour conséquence coutumière d'abroger en fait l'article 5 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875.

Les Chambres dites « ingouvernables », où il

(1) CHATEAUBRIAND, *La monarchie selon la Charte*, chap. XXIV, p. 61-62.

(2) VILLÈLE, *Mémoires*, II, 23, 51,

n'y a pas de majorité nette, incapables d'assurer la stabilité ministérielle, fournissent aux antiparlementaires leurs meilleurs arguments. Peut-être la mise en vigueur du droit de dissolution conféré au chef de l'Etat pourrait-elle apporter un remède au mal et ramener le régime, égaré dans les sentiers du « parlementarisme » qui conduisent au système conventionnel, sur la large voie, jalonnée d'œuvres fécondes, du véritable gouvernement parlementaire.

Vu et permis d'imprimer :

*Le Recteur
de l'Académie de Paris,*

S. CHARLETY.

Vu :

Le Doyen,

H. BERTHÉLEMY.

Vu :

Le Président de la Thèse,

Gilbert GIDEL.

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

- Allix.** — Science des finances (4^e édition), Paris, Rousseau, 1921 (1 vol.).
- Archives parlementaires** (Madival et Laurent), Paris, Paul Dupont, 1869, 1^{re} série (AP. 1), tome VIII et 2^e série (AP. 2), tomes XII à XVII.
- Archives du Ministère des Affaires étrangères.**
- Duc d'Audiffret-Pasquier.** — Mémoires du chancelier Pasquier, Paris, Plon, 1894 (5 vol.).
- Claude de Barante.** — Souvenirs du Baron de Barante, Paris, Calmann-Lévy, 1892 (3 vol.).
- Barante.** — La vie politique de Royer-Collard, Paris, Didier, 1861 (2 vol.).
- J. Barthélemy.** — L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X, Paris, Giard et Brière, 1904 (1 vol.).
- Roger Bonnard.** — Les règlements des Assemblées législatives de la France depuis 1789, Paris, Sirey, 1926 (1 vol.).
- Duc de Broglie.** — Mémoires du prince de Talleyrand, Paris, Calmann-Lévy, 1891 (5 vol.).
- Charlety.** — La Restauration (tome IV de l'histoire de France contemporaine de Lavissee), Paris, Hachette, 1921 (1 vol.).
- Chateaubriand.** — Œuvres complètes, Paris, Publications populaires, 1852 (12 vol.).
- Chateaubriand.** — La monarchie selon la Charte, Paris, Le Normant, 1816 (1 vol.).
- Benjamin Constant.** — Cours de politique constitutionnelle avec introduction de Laboulaye, Paris, Guillaumin, 1862 (2 vol.).
- Ernest Daudet.** — Louis XVIII et le duc Decazes, Paris, Plon, 1899 (1 vol.).
- Léon Duguit et Henry Monnier.** — Les Constitutions de la France depuis 1789, 4^e édition, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1925 (1 vol.).
- Duvergier de Hauranne.** — Histoire du gouvernement parlementaire en France, tomes II, III, Paris, Michel Lévy, 1857 (tome II), 1859 (tome III) (10 vol.).

- Esmelin.** — *Eléments de droit constitutionnel*, Paris, Larose, 1896 (1 vol.).
- Gidel.** — *Cours de droit constitutionnel comparé professé en 1926-1927 à la Faculté de Droit de Paris.*
- Guizot.** — *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, tome I, Paris, Michel Lévy, 1858.
- Hauriou.** — *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1923 (1 vol.).
- Jacquelin.** — *Les Cent-Jours et le régime parlementaire*, *Revue de droit public* (1897), tome VII.
- Louis Madelin.** — *Fouché*, Paris, Plon, 1900 (1 vol.).
- Louis Michon.** — *Le gouvernement parlementaire sous la Restauration*, Paris, Librairie générale de droit de jurisprudence, 1905 (1 vol.).
- Le Moniteur universel.** — *Années 1808, 1814, 1815, 1816.*
- Eugène Pierre.** — *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, Paris, 1902 (1 vol.).
- Charles Pozzo di Borgo.** — *Correspondance diplomatique du comte Pozzo di Borgo et du comte de Nesselrode*, Paris, Calmann-Lévy, 1890-1897 (2 vol.).
- Pierre Quentin-Bauchart.** — *La crise sociale de 1848*, Paris, Hachette, 1920 (1 vol.).
- Charles Simond.** — *Paris de 1800 à 1900 (tome I, 1800-1830)*, Paris, Plon, 1900.
- Paul Thureau-Dangin.** — *Le parti libéral sous la Restauration (2^e éd.)*, Paris, Plon, 1888 (1 vol.).
- Louis de Viel-Castel.** — *Histoire de la Restauration*, tome II, Paris, Michel Lévy, 1860 (20 vol.).
- Comte de Villèle.** — *Mémoires et correspondance*, Paris, Didier, 1888 (5 vol.).
- Baron de Vitrolles.** — *Mémoires*, Paris, Charpentier, 1884 (3 vol.).
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	1
CHAPITRE PREMIER. — <i>La Charte du 4 juin 1814.</i>	9
§ 1. — La situation de la France et les aspirations constitutionnelles en 1814. La constitution sénatoriale du 6 avril 1814. La déclaration de Saint-Ouen.	11
§ 2. — L'opinion publique. Les controverses sur les théories constitutionnelles. Benjamin Constant. L'Ecole de Burke. Chateaubriand.	17
§ 3. — L'élaboration de la Charte.	26
§ 4. — La Charte devant l'opinion publique.	34
§ 5. — La Charte et le régime parlementaire.	37
CHAPITRE II. — <i>La première Restauration.</i>	41
§ 1. — Le gouvernement du 13 mai 1814 : les ministres et l'absence de ministère.	43
§ 2. — La session législative de 1814 et les velléités de politique parlementaire.	49
A. La discussion du règlement et la loi du 13 août 1814.	50
B. La loi sur la presse du 21 octobre 1814.	56
C. Le budget du baron Louis.	59
D. Les pétitions.	64
E. Les propositions de loi. La responsabilité ministérielle.	69
F. L'œuvre parlementaire de la Chambre des députés.	75
§ 3. — Les esprits, les partis et les doctrines.	76
CHAPITRE III. — <i>Les progrès des idées parlementaires du 1^{er} mars au 8 juillet 1815.</i>	87
§ 1. — L'acte additionnel du 22 avril 1815.	92

§ 2. — La mise en œuvre de l'Acte additionnel de 1815. La pratique des théories parlementaires à la Chambre des représentants.	104
§ 3. — Le mouvement constitutionnel du 23 juin au 8 juillet 1815 : Le projet du 29 juin et la déclaration des droits du 5 juillet.	113
§ 4. — Les progrès des idées constitutionnelles à la Cour de Gand.	117
CHAPITRE IV. — <i>Notre premier ministère : le cabinet Talleyrand.</i>	125
§ 1. — La formation du ministère Talleyrand. . . .	126
§ 2. — L'unité et la solidarité ministérielle. . . .	130
§ 3. — La politique intérieure du ministère. L'ordonnance du 24 juillet. Les élections de 1815.	134
§ 4. — La démission du ministère Talleyrand. . . .	142
CHAPITRE V. — <i>L'affirmation de la prérogative parlementaire : la Chambre introuvable et le cabinet Richelieu.</i>	149
§ 1. — Les hommes en présence : les ministres, les députés.	150
§ 2. — Les débuts de la session législative.	154
§ 3. — L'organisation des partis et la presse. . . .	160
§ 4. — La Chambre introuvable et la discussion des projets de loi. L'exercice du droit d'amendement.	163
A. Le vote de la loi de sûreté générale. Les amendements à la loi sur les cris séditieux.	164
B. La loi d'amnistie.	170
C. La loi électorale.	176
D. La discussion du budget.	189
§ 5. — Les autres manifestations parlementaires de la Chambre introuvable. L'incident La Valette et le droit d'enquête. L'initiative au service de la politique d'opposition.	203
§ 6. — Les idées parlementaires à la Chambre des pairs.	211
CONCLUSION.	215

